

PELUANG INVESTASI USAHA PERTAMBANGAN DI KAWASAN
HUTAN INDONESIA SETELAH BERLAKUNYA PERPU NOMOR 1
TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN

TESIS

Diajukan sebagai salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)

Disusun Oleh :

S A D I N O
650 300 1168



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCA SARJANA
JAKARTA
2 0 0 5

PELUANG INVESTASI USAHA PERTAMBANGAN DI KAWASAN
HUTAN INDONESIA SETELAH BERLAKUNYA PERPU NOMOR 1
TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN



TESIS

Diajukan sebagai salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H)

Disusun Oleh :

S A I I N O
650 300 1168

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCA SARJANA
JAKARTA
2 0 0 5

UNIVERSITAS INDONESIA



**PELUANG INVESTASI USAHA PERTAMBANGAN DI KAWASAN
HUTAN INDONESIA SETELAH BIRLAKUNYA PERPU NOMOR 1
TAHUN 2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 41 TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN**

Tesis

Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk memperoleh gelar Magister Hukum

C o n t o k :

S A D I N O

NPM.650.300.1168

**PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
2005**

UNIVERSITAS INDONESIA



**PELUANG INVESTASI USAHA PERTAMBANGAN DI KAWASAN
INDONESIA SETELAH BERLAKU NYA PERPU NOMOR 1 TAHUN
2004 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41
TAHUN 1999 TENTANG KEHUTANAN**

TESIS MAGISTER HUKUM

S A D I N O
NPM 650 300.1168

Telah dipertahankan dihadapan Dewan Penguji pada tanggal 20 Januari 2005 dan telah diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh Gelar Magister Hukum (MH) pada Program Kekhususan Hukum Ekonomi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Jakarta, Januari 2005

Pembimbing

Prof. Hikmahanto Yuwana, S.H., LL.M., Ph.D

Ketua Program Pascasarjana
Fakultas Hukum
Universitas Indonesia

Dr. Jufrina Rizal, S.H., MA

UNIVERSITAS INDONESIA



Tesis ini diajukan oleh :

Nama : S a d i n o

NPM : 6503001168

Kekhususan : Hukum Ekonomi

J u d u l : Peluang Investasi Usaha Pertambangan Di
Indonesia Setelah Berlakunya Perpu Nomor 1
Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-
Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

DEWAN PENGUJI

Prof. Dr. Aloysius Uwiyono, S.H., M.H

Ketua Sidang/Penguji

Prof. Hikmahanto Yuwana, S.H., LL.M., Ph.D

Pembimbing

Dr. Inosentius Samsul, S.I., M.H

Penguji

KATA PENGANTAR

Sujud syukur kepada yang maha kuasa, Allah Adza wadzalla yang telah memberikan rahmat, taufik, inayah, dan hidayah-Nya, memberikan kekuatan baik rohani maupun jasmani selama menyelesaikan studi di Pasca Sarjana Universitas Indonesia sampai dengan dirampungkannya penulisan tesis ini.

Segala puji hanya Untuk-Nya. Shalawat dan salam disampaikan kepada panutan ummat Islam, nabi besar Muhammada S.A.W, keluarga, sahabat, dan ummat muslimin serta muslimat.

Tesis yang berjudul "Peluang Investasi Usaha Pertambangan Di Indonesia setelah Berlakunya Perpu Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan" merupakan karya ilmiah yang jauh dari sempurna, karena keterbatasan penulis, sehingga segala kritik dan saran untuk perbaikan tesis ini dapat diterima dengan terbuka dan lapang hati.

Penyelesaian studi dan pembuatan tesis ini dapat terselesaikan juga berkat bantuan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu pada kesempatan perkenankan disampaikan ucapan terima kasih kepada ;

1. Prof. Hikmahanto Djuwana S.H.,LL.M., Ph.D, yang di tengah-tengah kesibukannya menjadi Dekan di Fakultas Hukum Univesiatas Indonesia, bersedia menjadi pembimbing.
2. Prof. Dr. Aloysius Uwiyoio, S.H.,M.H dan Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H sebagai penguji yang telah memberikan beberapa masukan untuk perbaikan tesis ini.

3. Rasa hormat dan terima kasih yang dalam saya sampaikan kepada Ayahanda, Prawira Taruna, dan ibunda, Sutiye, yang telah melahirkan, membesarkan serta mendidik, yang senantiasa mendukung dalam doa, agar anak-anaknya selalu sukses.

Akhirnya, tiada kata-kata yang cukup untuk menyampaikan perasaan saya kepada mereka yang sangat saya cintai, isteriku Nung Waginem (Alm) yang telah mendampingi selama hidupnya sampai akhirnya Allah memngambilnya kembali, beliau tidak sempat melihat suaminya menyelesaikan kuliah, Tuti Rastuti yang melanjutkan kembali menjadi ibu dari anak-anakku dan menjadi isteriku, mendampingi dan mendorong suaminya untuk cepat menyelesaikan studi, Anak-anakku tersayang, Dian Laras Suminar, Lintang Raditya Ningrum Ana Ramdani Sari, dan Dany Rachmadan, yang selalu menjadi pendorong dan penyemangat selama proses menyelesaikan. Bersama merekalah, kasih sayang, harapan, dan cita-citaku senantiasa tumbuh dan berkembang, yang tak pernah lekang diterpa badai kehidupan. Untuk dialah kasih sayang, tumpuan harapan dan cita-citaku, semoga dia menjadi anak-anak yang shaleh, dan berhasil kelak. Semoga Allah SWT selalu melindungi dan membimbing kita. Amien

Jakarta, Januari 2005

Sadino.

ABSTRAK

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), khususnya Perpu No. 1 Tahun 2004 menjadi perbincangan menarik dan hangat diantara para pengelola Negara dalam melaksanakan Pemerintahan yang di amanatkan kepada Pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri. Perpu yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan mendapat persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat telah menjadi polemik bagi berbagai pihak. Jika dilihat dari lahirnya Perpu tersebut yang dilandasi oleh kepentingan ekonomi, dalam hal ini kepentingan investasi. Untuk itu, menjadi hal yang menarik untuk dikaji lebih jauh apa latar belakang sesungguhnya dari dikeluarkannya Perpu tersebut. Apakah investasi di bidang pertambangan di Indonesia ini, memang dibutuhkan pengaturan dengan menggunakan PERPU. Untuk mengetahui lebih mendalam terhadap hal di atas, maka diperlukan penelitian yang berkaitan dengan lahirnya Perpu 1 Tahun 2004 dan kajian terhadap penggunaan kawasan Kehutanan untuk keperluan investasi dalam bidang pertambangan ini. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan studi kepustakaan. Untuk memperkuat dan validasi data juga dilakukan wawancara dengan informan, terutama yang berkaitan dengan penentu kebijakan dan pihak yang terkena kebijakan. Dari hasil studi ditemukan beberapa permasalahan berupa kegiatan usaha yang diperbolehkan di kawasan hutan (Hutan Lindung), usaha pertambangan pada kawasan hutan, tumpang tindih perizinan, dan kepastian investasi dalam bidang pertambangan. Perijinan usaha pertambangan di hutan lindung secara hukum dirancang sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Kehutanan No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan maupun Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Namun pada kenyataannya, penambangan di kawasan hutan sudah berjalan dengan sistem pinjam pakai kawasan hutan yang diatur oleh Keputusan Menteri Kehutanan. Lahirnya Keputusan Menteri Kehutanan yang mengatur Pinjam Pakai Kawasan Hutan tersebut merupakan produk politik Pemerintah pada saat itu yang mempunyai pengaruh sangat kuat. Dampaknya, setelah posisi Pemerintah tidak kuat maka dalam semua Kontrak Pertambangan menjadi bermasalah dan investasi di bidang pertambangan tidak lagi menjadi investasi yang menarik bagi investor. Investor menjadi ragu akan kepastian hukum dan kepastian berusaha di bidang pertambangan. Departemen Kehutanan sebagai pengelola hutan juga dalam keadaan yang tidak menguntungkan, karena hutan Indonesia saat ini dalam keadaan rusak dan berbahaya bagi lingkungan. Hutan tropis Indonesia bukan lagi menjadi milik bangsa Indonesia tetapi sudah menjadi bagian global dari sistem kehutanan dunia. Kerusakan hutan semakin bertambah dengan adanya pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Luas hutan semakin bertambah setelah adanya otonomi daerah. Daerah masih menganggap hutan dari sisi ekonomi yang harus di eksploitasi untuk memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tidakkah heran apabila semua investasi yang berkaitan dengan kawasan hutan akan mendapat sorotan yang tidak baik dari pemerhati lingkungan nasional maupun internasional. Akibatnya meskipun sudah ada Perpu ternyata belum menjamin kepastian hukum investasi usaha pertambangan di Indonesia. Sudah saatnya dilakukan amandemen terhadap aturan hukum pengelolaan sumber daya alam untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam yang harmonis dan menarik bagi investor.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	I
ABSTRAK	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vi
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	14
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	17
D. Kerangka Pemikiran dan Konseptual	20
E. Metode Penelitian	29
F. Sistematika Penulisan	31
 BAB II KEGIATAN USAHA DI HUTAN LINDUNG MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999	 33
A. Pemanfaatan Hutan Lindung	38
1. Pemanfaatan Kawasan Lindung	41
2. Pemanfaatan Jasa Lingkungan	43
3. Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu	44
B. Kemungkinan Hutan Lindung untuk Kegiatan Usaha Pertambangan	45
1. Kontrak Karya Pertambangan (KKP)	50
2. Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batu Bara (PKP2B)	53
 BAB III KEWENANGAN PEMBERIAN IZIN INVESTASI USAHA PERTAMBANGAN DI HUTAN LINDUNG	 54
A. Kewenangan Menteri Kehutanan	55
B. Kewenangan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral	58

	C. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.....	61
	D. Kewenangan Pemda Kabupaten/Kota	64
	E. Perimbangan Keuangan hasil pendapatan usaha pertambangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	65
BAB IV	KAJIAN TERHADAP PELUANG INVESTASI DI BIDANG PERTAMBANGAN PADA KAWASA HUTAN PASCA BERLAKUNYA PERPU NO.1 TAHUN 2004	70
	A. Investasi Usaha Iertambangan dan Jenis Usaha Dalam Kawasan Hutan Lindung.....	70
	B. Makna Perpu No. 1 Tahun 2004 terhadap Kelangsungan Kontak Karya Pertambangan (KKP) Antara Pemerintah dan Perusahaan Pertambangan.....	100
	C. Tumpang Tindih Kewenangan Perijinan Usaha Pertambangan Pasca Berlakunya Perpu No. 1 Tahun 2004.....	117
	D. Kepastian Hukum Investasi Usaha Pertambangan di Indonesia Dalam Hubungannya Dengan diberlakukannya Perpu No. 1 Tahun 2004	133
BAB V	PENUTUP	
	A. KESIMPULAN.....	166
	B. SARAN.....	171

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Luas Kawasan Hutan Menurut TGHK tahun 1989.	23
2. Luas Kawasan Hutan yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan sejak 2001.	23
3. Luas Kawasan Hutan berdasarkan pemetaan paduserasi Tata Guna Hutan Kesepakatan Propinsi Sumatera Utara, Riau dan Kalimantan Tengah berdasarkan paduserasi TGHK-RTRWP Tahun 1999.	24
4. Produksi Hasil Tambang Utama Indonesia.	62
5. Total Areal yang Sudah Diberikan dalam KP, KK, dan PKP2B.	67

BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam pergaulan hidup berbangsa dan bernegara, Indonesia tidak dapat terlepas dari pergaulan dunia. Pergaulan tersebut terjadi karena antara Negara yang satu dengan Negara yang lainnya "saling membutuhkan". Hubungan "saling membutuhkan" tersebut dapat bersifat saling menguntungkan kedua belah pihak (*simbiosis mutualisme*), atau sebaliknya merugikan salah satu pihak, atau dapat pula hubungan tersebut bersifat *homo homini lupus*. Hubungan yang dilakukan Indonesia dengan Negara lain banyak dilatar belakangi oleh kebutuhan terhadap penanaman modal asing.

Pada umumnya tujuan utama penanaman modal asing dimotivasi untuk mencari keuntungan. Keuntungan yang dimaksud harus ditafsirkan dalam arti luas, antara lain dapat berupa upah buruh yang murah, dekat dengan sumber bahan mentah, tersedia tempat memasarkan produk, menjual teknologi (merek, paten, rahasia dagang, design industri), menjual barang baku untuk dijadikan barang jadi, insentif investasi, dan status

husus negara-negara tertentu dalam perdagangan internasional.

Kebutuhan Indonesia terhadap investasi, baik investasi asing maupun investasi dalam negeri ditujukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), guna memperluas lapangan kerja, mengembangkan industri substitusi import untuk menghemat devisa, mendorong ekspor non migas untuk menghasilkan devisa, alih teknologi, membangun prasarana, dan mengembangkan daerah tertinggal.

Pertumbuhan ekonomi, sekitar 6 (enam) sampai dengan 7 (tujuh) persen diproyeksikan dapat menyerap tenaga kerja. Dengan kisaran angka tersebut diperkirakan lapangan kerja dan tabungan masyarakat meningkat.¹ Dari data² yang ada menunjukkan bahwa investasi asing di Indonesia sangat diperlukan untuk berlanjutnya pembangunan. Sumber Investasi asing tersebut tidak hanya ditujukan untuk pembangunan industri manufaktur, tetapi seharusnya pula menawarkan investasi unggulan yang dapat menarik para

¹ Kompas, Agustus 2002.

² Kompas 17 Maret 2004, Proyeksi pertumbuhan ekonomi 5 persen tahun 2005 dan 5,5 persen pada tahun 2006, memerlukan investasi sebesar Rp. 379,8 triliun dan Rp. 471,4 triliun. Dari investasi yang diperlukan tahun 2005 sebesar Rp. 379,8 triliun hanya Rp. 82,3 triliun yang diperkirakan berasal dari Pemerintah. Sebagian besar, yakni Rp. 297,5 triliun

investor. Investasi unggulan yang ditawarkan Indonesia kepada investor asing antara lain di bidang eksploitasi bahan mentah yang membuat pembangunan Indonesia menggantung.³

Ketika masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri, Pemerintah telah mencanangkan dan membuka kembali investasi usaha pertambangan di Indonesia, dengan harapan dapat menggerakkan roda perekonomian negara. Dari potensi sumber bahan mentah yang tersedia diharapkan dapat diolah dan dimanfaatkan melalui investasi di bidang kehutanan maupun pertambangan. Apabila investasi tersebut berjalan sebagaimana yang diharapkan, diproyeksikan pendapatan yang diperoleh dari perusahaan tambang dapat mencapai 16,8 milyar dollar AS dengan perkiraan tenaga kerja yang dapat terserap tidak kurang dari 63.892 orang.⁴

Investasi bidang usaha pertambangan sebagai sarana meningkatkan devisa negara diharapkan dapat

berasal dari masyarakat. Sementara itu untuk tahun 2006, investasi sebesar Rp. 471,4 triliun bersumber dari masyarakat sebesar Rp. 378,6 triliun dan sisanya sebesar Rp. 92,9 triliun berasal dari Pemerintah

³ Fernando Henrique Cardoso; "Assosiated Depedent Development : Theoretical and Practical Implications", dalam Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, (Jakarta : Granedia, 2000), hlm. 75.

⁴ Kompas, Minggu, 13 Juli 2003Kepentingan Ekonomi Memang Menggiurkan, , diambil dari *Pendapat Menteri Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia*, Manuel Kaisiepo.

berjalan mulai tahun 2005. Penerimaan negara yang akan diperoleh dari 13 perusahaan pertambangan berupa pajak dan bukan pajak. Sumber pendapatan negara dari pajak sekitar 299,770.00 dollar US per tahun, dan pendapatan negara yang ber sumber dari bukan pajak sekitar 80,030.00 dollar US per tahun. Apabila pendapatan tersebut dijumlahkan dengan pendapatan yang berasal dari 9 perusahaan lainnya, maka potensi penerimaan negara per tahun dari Kontrak Karya Pertambangan (K2P)⁵ dan Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batubara (PKP2B)⁶ dapat mencapai 501,064.00 ribu dollar US.⁷

Namun ternyata kontrak-kontrak yang dibuat tersebut telah menimbulkan tumpang tindih penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan dan kehutanan. Selain itu, dengan diberlakukannya Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan⁸, harapan Pemerintah untuk membuka investasi guna menjamin

⁵ Untuk selanjutnya dalam penulisan ini "Kontrak Karya Pertambangan" disingkat dengan K2P

⁶ Untuk selanjutnya dalam penulisan ini " Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batubara" disingkat dengan PKP2B

⁷ Loc, Cit

⁸ Untuk Selanjutnya Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disingkat dengan UU No.41 Tahun 1999.

kelangsungan perusahaan pertambangan serta untuk melanjutkan usaha di bidang pertambangan menjadi terhambat. Ketentuan dalam UU No.41 Tahun 1999 yang menjadi faktor penghambat tersebut antara lain Pasal 26, yang mengatur tentang pemanfaatan hutan beserta izin melakukan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan. Pemanfaatan Hutan Lindung dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin usaha pemungutan hasil hutan bukan kayu. Masing-masing izin usaha untuk pemanfaatan Hutan Lindung tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan.⁹ Apabila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 38 UU No.41 Tahun 1999 tentang Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan dinyatakan bahwa, kegiatan pertambangan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi

⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan*, PP No. 34 tahun 2002, LN RI No. 66 dan TLN RI No.4206. Pasal 1 butir ke-2 dinyatakan bahwa, Pemanfaatan Hutan adalah bentuk kegiatan pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu secara optimal, berkeadilan untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestariannya. Butir ke 10, yang dimaksud Ijin pemanfaatan hutan adalah ijin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang terdiri dari ijin usaha pemanfaatan kawasan, ijin usaha jasa lingkungan, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu, dan ijin usaha pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu pada areal hutan yang telah ditentukan.

dan kawasan hutan lindung. Selain itu, penggunaan kawasan hutan tersebut hanya dapat dilakukan dengan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, dan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu, kelestarian lingkungan, serta ditentukan pula bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Dengan berlakunya ketentuan tersebut di atas, pemberian ijin pinjam pakai pada bidang usaha pertambangan tersebut akan berdampak penting dan memiliki cakupan yang luas. Dengan demikian pemberian ijin terhadap pertambangan yang bernilai strategis seharusnya diberikan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Perihal lain dalam ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindihnya penggunaan kawasan untuk usaha pertambangan dengan kawasan hutan, karena dalam ketentuan aturan peralihan UU No. 41 Tahun 1999 tersebut tidak mengakomodir adanya ijin-ijin pinjam pakai kawasan hutan untuk keperluan usaha pertambangan.

Permasalahan ini tentunya akan menjadi pertanyaan bagi para investor baru maupun investor yang sudah menanamkan investasinya di usaha pertambangan di Indonesia terhadap jaminan berusaha dan kepastian hukumnya.

Berdasarkan landasan diijinkannya usaha pertambangan umum di hutan lindung sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang, maka dibentuk Tim Terpadu yang melibatkan beberapa instansi Pemerintah untuk melakukan kajian terhadap 22 perusahaan pemegang Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya Pertambangan (KKP) dan Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batu Bara (PKP2B).

Pada masa sebelum lahirnya UU No.41 Tahun 1999, Pemerintah Indonesia telah memberikan ijin usaha pertambangan kepada perusahaan-perusahaan yang saat ini sedang beroperasi maupun kepada perusahaan yang sedang dalam tahap beroperasi. Polemikpun muncul terhadap kontrak-kontrak investasi asing, terutama berkaitan dengan lahirnya UU No.1 Tahun 1999 dan selanjutnya disikapi oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2004. Kontrak-kontrak investasi asing dibidang pertambangan menjadi

bermasalah. Oleh karena itu, kemungkinan mengakibatkan Pemerintah akan menghadapi risiko diajukan ke arbitrase internasional. Hal ini tentu saja akan berdampak pada semakin rendahnya kepercayaan internasional terhadap Indonesia. Potensi tuntutan arbitrase yang muncul diperkirakan dapat mencapai 33 miliar dollar AS, jika kontrak pertambangan dihentikan secara sepihak oleh Pemerintah.¹⁰

Potensi sumber daya alam, khususnya hutan yang didalamnya ada tambang mengandung keragaman dan kekayaan ekosistem.¹¹ Sebagian besar kekayaan itu berada di hutan konservasi dan hutan lindung seluas 54 juta hektar atau 39 persen dari total daratan Indonesia. Di dalam hutan tersebut tercatat Indonesia memiliki sekitar 27.500 spesies tumbuhan berbunga (10 persen dari seluruh tumbuhan dunia), 1.539 spesies burung (17 persen dari seluruh burung di dunia), 515 spesies satwa mamalia (12 persen dari seluruh spesies reptilian di dunia), dan 270 spesies amfibia (16

¹⁰ Kepentingan Ekonomi Memang Menggiurkan. *Op.cit.*

¹¹Kompas, Sabtu, 12 Juni 2002, Hutan Lindung Tergusur Pertambangan.

persen dari seluruh amfibia di dunia). Secara keseluruhan, luas hutan yang dimiliki Indonesia pada tahun 1930-an mencapai 143 juta hektar, namun saat ini diperkirakan luas hutan Indonesia tersebut hanya tinggal 37% (53 juta hektar) yang masih tersisa.¹²

Laju deforestasi pada empat tahun terakhir rata-rata sebesar 2,1 juta ha/tahun¹³. Deforestasi disebabkan antara lain karena kebakaran hutan, penebangan liar (*illegal logging*), perambahan, konversi untuk penggunaan lain, dan kesalahan pengelolaan. Hasil rekalkulasi Departemen Kehutanan tahun 2001 dan berdasarkan Citra Satelit atas areal hutan produksi seluas 41,2 juta ha dari 320 unit HPH, menunjukkan bahwa kerusakan hutan tampak lebih besar pada HPH yang telah berakhir masa konsesinya, yaitu hutan primer tersisa 0,63 juta ha (11%), hutan bekas tebangan 2,50 juta ha (44%), dan hutan rusak 2,59 juta ha (45%). Kerusakan hutan yang paling besar diperkirakan terjadi pada tahun 2003 yang telah mendekati 3,8 juta hektar baik yang bersumber dari kerusakan hutan akibat tumpang tindih pemberian izin

¹² Bryant, D., Nielsen and Trangle, L., *The Last Frontier Forest : Ecosystem and Economies on the Edge*, Washington: World Resources Institute, 1997, p. 24.

¹³ Pusat Informasi Departemen Kehutanan, 2003

oleh Pemerintah Pusat (Departemen Kehutanan), Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang masih mempunyai hutan dan *illegal logging*.¹⁴ Kerugian negara akibat kerusakan hutan lebih dari Rp. 60 triliun per tahun.¹⁵

Terjadinya kerusakan hutan tersebut sebenarnya sudah terdeteksi sejak tahun 1972. Pada saat itu telah diselenggarakan Konferensi tentang Lingkungan Hidup oleh Perserikatan Bangsa Bangsa sebagai pernyataan sikap terhadap adanya kecenderungan semakin menurunnya kualitas lingkungan. Dalam Konferensi tersebut pemimpin-pemimpin dunia bersepakat untuk memelihara planet bumi dan menetapkan tanggal 5 Juni sebagai *World Environmental Day*. Disusul kemudian dengan lahirnya resolusi pembentukan UNEP (*United Nations Environmental Program*). UNEP merupakan motor pelaksanaan komitmen mengenai lingkungan hidup dan telah melahirkan gagasan besar pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Gagasan pembangunan berkelanjutan

¹⁴ Loc., Cit

diawali dengan terbitnya Laporan *Brundland* (1987), "*Our Common Future*", yang memformulasikan prinsip dasar pembangunan berkelanjutan.

Konferensi-konferensi lain sebagai pernyataan sikap atas menurunnya kualitas lingkungan hidup telah pula diselenggarakan. Sejak Konferensi *Stockholm* telah terjadi polarisasi antara kaum *developmentalist* dan *environmentalist*, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brazil tahun 1992. Konferensi ini merupakan upaya global untuk mengkompromikan kepentingan pembangunan dan lingkungan. Sepuluh tahun kemudian diselenggarakan KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development*) pada tahun 2002 di *Johannesburg*, Afrika Selatan dalam kebijakan pembangunannya telah pula menekankan *plan implementation*, yang mengintegrasikan elemen ekonomi, ekologi, dan sosial yang didasarkan pada tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Tonggak penting perhatian masyarakat dunia terhadap isu-isu kehutanan terjadi pada KTT Bumi. Pada konferensi ini untuk pertama kalinya dilahirkan

kesepakatan komprehensif bidang kehutanan, yaitu dokumen *Forest Principle (Non-Legality Binding Authoritative Statement of Principle for a Global Consensus on Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forests)*. Puncak pengakuan isu kehutanan secara global termaknai dari lahirnya forum kehutanan tertinggi yang dibentuk oleh PBB pada tahun 2000, yaitu *United Nations Forum on Forest (UNFF)* yang berfungsi memfasilitasi dialog mengenai pengelolaan hutan secara komprehensif di tingkat dunia dan implementasi hasil-hasil KTT Bumi.¹⁶

Setelah Konferensi Stockholm, dunia semakin giat untuk menuju pembangunan yang berkelanjutan. *Convention on International Trade in Endangered Species (CITES)* dan pada awal tahun 1980-an keberadaan hutan tropis mulai di agendakan dalam dialog global. Suatu proses negosiasi yang panjang telah berlangsung di bawah naungan UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and development*), yang telah menghasilkan *International Tropical Timber Agreement (ITTA)* atau Perjanjian Kayu Tropis Internasional. ITTA melandasi pembentukan Organisasi

16 Hardjasumantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta : Gadjah Mada Press, 2002), hlm. 45.

Internasional Kayu Tropis (*International Tropical Timber Organization/ITTO*) pada tahun 1986. ITTO berfokus pada pengelolaan hutan berkelanjutan (*Sustainable Forest Management (SFM)*).

Setelah 20 tahun Konferensi Stockholm, PBB kemudian menyelenggarakan *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* atau Konferensi tentang Masalah Lingkungan dan Pembangunan atau yang lebih dikenal dengan KTT Bumi (*Earth Summit*) pada tahun 1992 di Rio de Janeiro, Brazil.

Masalah kehutanan lebih menjadi perhatian pasca KTT Bumi ini. Komisi Ekonomi dan Sosial PBB (*Economic and Social Commission/ECOSOC*) membentuk Komisi Fungsional, *Intergovernmental Panel on Forest/IPF* (1995-1997). KTT Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development/WSSD*) telah mengikat Indonesia untuk selalu melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan. WSSD telah menghasilkan komitmen pembangunan berkelanjutan tingkat tertinggi secara global dan menempatkan masalah pengelolaan hutan dalam agenda prioritas masyarakat dunia. *Johannesburg Plan of Implementation/JPOI* oleh para Kepala Negara termasuk

Presiden Republik Indonesia harus diimplementasikan ke dalam program aksi konkrit dan terinci di tingkat nasional. Keterikatan Indonesia sebagai pemilik hutan tropis memegang peran penting dalam menjaga dan mengamankan hutan agar dikelola secara lestari. Oleh karena itu, tidaklah aneh apabila pengalihan kawasan hutan menjadi kawasan non kehutanan seperti pertambangan akan mendapat penolakan.

B. Perumusan Masalah

Tumpang tindih peruntukan lahan dalam rangka usaha pertambangan dengan kawasan hutan telah menjadi perdebatan lintas departemen yang tidak ada titik temunya. Semua itu bermuara dari konflik setelah lahirnya UU No. 41 Tahun 1999. Departemen Kehutanan sebagai instansi yang diserahi urusan kehutanan akan melihat mana yang menguntungkan bagi kelestarian hutan, sedangkan Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral tetap ingin agar semua perjanjian kuasa pertambangan tetap berjalan. Permasalahan semakin tidak menentu karena konflik lahan pertambangan dan kehutanan diakibatkan oleh tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan antara

Departemen yang satu dengan Departemen yang lain. Keadaan ini sebenarnya sudah terjadi sejak adanya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dengan Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Di era reformasi, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 telah diganti dengan Undang-undang Nomor 41 tahun 1999. Sasaran dari undang-undang ini lebih mengarah kepada konservasi yang memang tidak terpantau oleh Departemen Pertambangan saat itu atau memang sengaja tidak mau tahu. Akibatnya, setelah undang-undang tersebut disahkan dan diberlakukan kemudian mendapat reaksi dari berbagai pihak.

Melihat kejadian tersebut, sebenarnya dalam proses penyusunan, pembahasan dan pengesahan suatu undang-undang antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak memperhatikan bagaimana undang-undang itu dilahirkan dan bagaimana melaksanakannya. Penentu kebijakan sering hanya mengutamakan bidang legislasi tanpa memikirkan implementasi dan penegakan hukumnya. Pemerintah terlihat masih menganggap bahwa sumber daya alam

yang ada masih dipandang dari sudut ekonomi semata, yang harus dieksploatasikan tanpa memikirkan dampak akhirnya. Dengan alasan kepentingan penanaman modal dan menambah sumber devisa negara yang dibutuhkan Indonesia untuk menggerakkan ekonomi, tentu diharapkan bergeliatnya usaha pertambangan dapat dipergunakan sebagai alternatif untuk mengurangi defisit anggaran, pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja, dan meningkatkan devisa.

Terhadap hal-hal yang telah diuraikan di atas, kiranya perlu dilakukan pengkajian dan analisis yang mendalam tentang peluang Investasi Usaha Pertambangan di Indonesia setelah berlakunya Perpu No.1 Tahun 2004. Oleh karena itu, maka akan diidentifikasi dalam penulisan ini pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah yang mendasari perlunya investasi, khususnya usaha pertambangan di Indonesia? dan jenis usaha apa sajakah yang diperbolehkan oleh ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan setelah lahirnya Perpu No.1 Tahun 2004?
2. Bagaimanakah pemberian izin investasi usaha pertambangan di Indonesia dan bagaimana

pengaruhnya dari pemberian ijin investasi tersebut terhadap keberlangsungan investasi di bidang usaha pertambangan di kawasan hutan?

3. Apakah dengan Perpu No. 1 Tahun 2004 akan memberi kepastian hukum investasi usaha pertambangan di Indonesia untuk masa sekarang dan masa mendatang, serta apakah dengan dikeluarkannya Perpu No.1 Tahun 2004 ada potensi terjadinya gugatan oleh perusahaan pemegang ijin usaha pertambangan terhadap Pemerintah Indonesia?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian dalam rangka penulisan tesis ini adalah :

- a. Untuk mengetahui pentingnya investasi bagi Indonesia, serta jenis usaha yang diperbolehkan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan setelah lahirnya Perpu 1 tahun 2004.

- b. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang tumpang tindih kewenangan pemberian izin investasi usaha pertambangan di Indonesia, dan bagaimana makna Perpu terhadap kelangsungan kelangsungan Kontrak Karya Pertambangan yang pernah ada dan pendapatan apa saja yang akan diperoleh Pemerintah dari kegiatan pertambangan tersebut.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah dengan Perpu 1 tahun 2004 memberi kepastian hukum investasi usaha pertambangan di Indonesia untuk masa sekarang dan masa mendatang, mengkaji apakah dengan dikeluarkannya Perpu No. 1 Tahun 2004 ada kemungkinan terjadinya potensi gugatan oleh perusahaan pemegang izin usaha pertambangan terhadap Pemerintah Indonesia, serta mencari solusi yang dapat dilakukan guna menyelesaikan permasalahan yang mungkin muncul.

2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini berfokus kepada analisis hukum terhadap lahirnya Perpu No.1 Tahun 2004 dengan menggunakan pendekatan dari Teori Hukum. Hasil

penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

a. Kegunaan Praktis

Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah, Pengusaha dan Pemerhati Lingkungan dalam mensikapi tumpang tindih peruntukan lahan usaha pertambangan di kawasan Hutan Lindung dan mencari penyelesaian permasalahan yang mungkin timbul.

b. Kegunaan Teoritis

Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah dan pengembangan Hukum Kehutanan, Hukum Lingkungan, dan Hukum Investasi yang terintegrasi dan dapat dijadikan landasan teoritis guna pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik di masa yang akan datang di Indonesia.

C. Kerangka Pemikiran dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

Kajian dalam tesis ini menyoroti Peluang Investasi di bidang pertambangan pada kawasan hutan. Peluang Investasi di bidang pertambangan pada kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Perpu No. 1 Tahun 2004 yang mengubah Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dalam kajian ini harus dianalisis secara komprehensif (menyeluruh) dan terintegrasi antara kajian terhadap investasi di kawasan hutan yang merupakan kajian hukum bisnis dengan ketentuan untuk membuka investasi di Hutan yang harus dikaji dengan ketentuan Perpu No. 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.41 Tahun 1999, yang merupakan kajian hukum kehutanan.

Hal yang menarik untuk dikaji dalam penelitian ini adalah apakah yang melatar belakangi dikeluarkannya Perpu No.1 Tahun 2004 dan mengganti Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sesuaikah Investasi di Bidang Pertambangan pada kawasan hutan diatur dalam Perpu.

Tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur tentang Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang (PERPU). Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang No.10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 45
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Kedudukan Perpu sederajat dengan Undang-Undang. Untuk diberlakukannya Perpu diharuskan memenuhi tiga syarat: (1) dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang, (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya, dan (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.¹⁷ Keberadaan Perpu ini karena alasan diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 22.

Memperhatikan isi Pasal 22 UUD 1945, bahwa Perpu membutuhkan syarat kegentingan yang memaksa, dan yang berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang adalah Presiden, serta suatu ketentuan untuk dapat menjadi Perpu diharuskan mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Perpu adalah kewenangan Presiden, dan aturan seperti Perpu memang perlukan untuk menjaga keselamatan negara, dengan diberlakukannya Perpu dijamin oleh Pemerintah bahwa situasi negara dalam keadaan yang genting, yang memaksa Pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat.

Namun, meskipun diberlakukannya Perpu merupakan kewenangan pemerintah, tetapi Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam pasal ini yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁸

Menyimak isi ketentuan Pasal 22 UUD 1945, baik sebelum maupun setelah dilakukan amandemen UUD 1945,

¹⁸ Indonesia, *Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22.*

ternyata tidak ada perubahan dan juga tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan "kegentingan yang memaksa." Hal inilah yang sering menimbulkan penafsiran yang meluas. Seharusnya kegentingan yang memaksa tersebut dikaitkan dengan pengertian keadaan darurat, yang pemberlakuannya dipersyaratkan memenuhi kriteria-kriteria sebagaimana diatur dalam undang-undang. Misalnya, ketentuan berkenaan dengan keadaan darurat yang sampai saat sekarang masih berlaku berdasarkan Undang-Undang Tahun 1954 adalah keadaan darurat perang, darurat militer, atau darurat sipil dengan ukurannya masing-masing. Jika salah satu keadaan tersebut di atas sudah diberlakukan, maka barulah Pemerintah berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam praktik ternyata selama ini telah cukup banyak peraturan jenis Perpu yang ditetapkan Pemerintah, tetapi syarat keadaan "kegentingan yang memaksa" yang menjadi dasar penetapannya tidak jelas.

Peluang investasi pertambangan dapat dikaji dengan Hukum Investasi yang merupakan bagian dari

hukum bisnis. Bidang Hukum manapun sebetulnya tidak dapat terlepas dari kajian hukum pada umumnya.

Untuk membahas apakah dalam investasi, hukum sangat berperan dalam menarik investor, maka dibawah ini akan diberikan pengertian hukum menurut **Savigny**, yang mengatakan bahwa,

"... law is an expression... together with language, of the spirit of a people (Volksgeist). This deeply mystical idea at least involves the nation that law is much more than a collection of rules or judicial precedents. The spirit of a nation or people is the encapsulation of its whole history, the collective experience of the social group extending back through the ages of its existence. The law of such a people or nation written down at any given time is no more than a static representation of a process which is always continuing : the evolution of culture..."¹⁹

Dari rumusan hukum sebagaimana dikemukakan Savigny, maka hukum merupakan cerminan dan hasil dari cita-cita (idealisme), rasa, karsa, dan karya masyarakat, berdasarkan pengalamannya sesuai dengan perjalanan masyarakat yang bersangkutan dari waktu ke waktu.

Hukum harus dipandang sebagai salah satu dari fungsinya sebagai "*social control*", sebab pengertian

¹⁹ Roger Cotterrel, *The Sociology of Law : An Introduction*, (London : Butterworth & Co Ltd, 1984., p. 23,

"social control" adalah aspek normatif dari kehidupan social (*social life*). Hukum juga merupakan suatu variable yang kuantitatif, yang masing-masing berbeda menurut waktu dan tempat. Bilamana terjadi suatu kasus dalam masyarakat, maka tujuan penggunaan terapi hukum adalah mengembalikan kondisi masyarakat kembali normal (*normality*). Oleh karena itu, idealisme dalam pemberian konsiliasi adalah terciptanya suatu keadaan masyarakat yang harmonis (*social hamony*).²⁰

Mengenai fungsi hukum dalam masyarakat, dapat dilihat dari pendapat Kohler, yang mengatakan bahwa:

"... law is relative to civilization and laws are relative to the civilization of time and place. There is no universal body of legal institutions and legal rules for all civilizations. Law is different in its details. Law is alike in the fundamental quest, that is, the furthering civilization through a forcible ordering of thing."²¹

Sedang yang dimaksud dengan "civilization" Kohler mengatakan : "... it is the social development of

²⁰ Donald Black, *The Behavior of Law*, (USA : Academic Press, Inc Orlando Florida, 1976), p.1-5.

²¹ Roscoe Pound, *"Interpretation of Legal History"*, WM, W. GAUNT & SONS, INC., Holmes Beach, Florida, USA., 1986. p.143.

human powers toward their highest possible unfolding."²²

Pound melukiskan hubungan antara individu yang satu dengan lainnya, dalam kaitannya dengan tujuan hukum Untuk memenuhi kepuasan terhadap kebutuhan yang di inginkan manusia. Pound mengatakan bahwa;²³

"The individual was the organ of humanity and humanity was perfected as the individual perfected himself. Undoubtedly there is truth in this. One great agency in social progress is individual spontaneous initiative. Hence the social interest in individual free action as part of the social interest in the individual life."

Kohler, sebagaimana disitir Pound, dalam mencapai tujuan hukum ada dua jalan yang dapat ditempuh. Pertama, "... it is maintain existing values of civilization...". Menurut teori Pound Undang-undang harus dilihat sebagai "tool of social control and a tool of social engineering."²⁴

²² Ibid.

²³ Ibid., p. 144.

²⁴ Roscoe Pound, *Interpretation of Legal History*, Chapter 7, dikutip dari W. Friedmann, *Legal Theory*, (Terjemahan : *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis & Problematika Keadilan*), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 140-147.

2. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari salah pengertian tentang istilah-istilah yang dipakai, berikut ini dikemukakan definisi operasional dari istilah-istilah yang akan dipakai dalam penulisan tesis, antara lain;

- a. **Penanaman Modal**²⁵ adalah kegiatan menanam modal secara langsung untuk menjalankan usaha di wilayah Republik Indonesia.
- b. **Modal**²⁶ adalah kekayaan atau aset berupa uang tunai atau benda berwujud baik yang bergerak maupun tidak bergerak atau benda tidak berwujud yang merupakan hak kebendaan yang dapat dinilai dengan uang.
- c. **Penanaman Modal Nasional**²⁷ adalah perorangan Warga Negara Indonesia atau Badan Usaha Indonesia atau Pemerintah Indonesia atau Badan Hukum Indonesia yang sahamnya tidak dimiliki oleh pihak asing.
- d. **Penanaman Modal Asing**²⁸ adalah perorangan Warga Negara Asing, atau Badan hukum Asing atau Pemerintah Asing atau Badan Hukum Indonesia yang sebagian atau seluruh sahamnya dimiliki oleh pihak asing.
- e. **Kuasa Pertambangan**²⁹ adalah wewenang yang diberikan kepada badan/perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.

²⁵ Indonesia, Rancangan *Undang-undang Tentang Penanaman Modal*, Undang-Undang No. 1 Tahun 1967. Pasal 1 angka 1.

²⁶ *Ibid*, Pasal 1 angka 3.

²⁷ *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

²⁸ *Ibid*., Pasal 1 angka 5.

²⁹ Indonesia, *Undang-undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Undang-Undang No. 11 Tahun 1967., Pasal 2 huruf i.

f. **Kontrak Karya Pertambangan (KKP)**³⁰ adalah merupakan perjanjian antara Pemerintah dan pengusaha pertambangan yang menjadi dasar hukum bagi pihak pengusaha untuk melaksanakan kegiatan pertambangan di Indonesia.

g. **Kehutanan**,³¹ adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

h. **Hutan**,³² adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

i. **Kawasan Hutan**,³³ adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

j. **Hutan Lindung**,³⁴ adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

k. **Perpu**³⁵ adalah, sebagaimana ditentukan Pasal 22 UUD 1945 dipersyaratkan adanya: (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang; (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwaakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya; (3) Jika tidak

³⁰S. Sigit, *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan (Indonesia, Jakarta : Yayasan Menergi Informasi Indonesia, 2004).*, hal. 27.

³¹ Indonesia, *Undang-undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999., LN. No. 167 TLN. No.3888, Pasal 1 Angka 1.

³² *Ibid.*, Pasal 1 Angka 2.

³³ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 3.

³⁴ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 8.

³⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 22.

mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

E. Metode Penelitian

Pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah, metode penelitian yuridis normatif³⁶ yang bersifat kualitatif. Selain itu, digunakan pula pendekatan yuridis sosiologis, sebagai pendekatan penunjang terhadap persoalan yang diteliti.

Metode yuridis normatif digunakan untuk menganalisis terjadinya tumpang tindih kewenangan karena diberlakukannya Undang-Undang No.41 Tahun 1999 dan diberlakukannya Perpu No.1 Tahun 2004, Mengkaji bagaimana jaminan kepastian hukum dalam berusaha perusahaan bagi pemegang kuasa pertambangan jika dikaitkan dengan norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Metode penelitian yuridis normatif dalam thesis dengan menggunakan analisis yang bersifat kualitatif artinya, tidak mementingkan data secara kuantitas tetapi lebih menekankan kepada analisis pendalaman yang luas dan menyeluruh (*holistic*) dan terintegrasi.

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 50. Soerjono Soekanto menghubungkan penelitian hukum normatif dengan pengertian hukum sebagai sebagai ilmu pengetahuan, kaedah dan norma, Hukum sebagai tata hukum positif, Keputusan Pengadilan, dan jalinan nilai-nilai.

Pendekatan yuridis sosiologis merupakan pendekatan penunjang. Pendekatan ini digunakan untuk melakukan penelitian lapangan dengan teknik pengambilan data berupa pedoman wawancara. Wawancara dilakukan untuk kepentingan melihat pandangan penentu kebijakan yang terkait dan pengusaha yang terkena dampak dikeluarkannya Perpu 1 Tahun 2004.

Hukum investasi dapat digolongkan sebagai hukum ekonomi. Metode pendekatan hukum ekonomi bersifat *interdisipliner*.³⁷ Oleh karena itu analisis ekonomi diperlukan pula untuk menunjang analisis hukum.³⁸

Guna menunjang metode penelitian tersebut di atas, dilakukan penelitian kepustakaan (*library research*) yang ditunjang dengan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan masalah yang sedang diteliti. Bahan hukum sekunder

³⁷ Soenaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke 20*, Cet.1 (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 176.

³⁸ Soenaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta, 1988), hlm. 28.

dapat berupa hasil penelitian, hasil seminar, buku-buku, dan dokumen-dokumen. Bahan hukum tertier diperoleh dari majalah hukum, bulletin hukum, koran-koran.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun kedalam lima bab dengan pemaparan sistematika sebagai berikut :

Bab I menguraikan tentang latar belakang, permasalahan, identifikasi masalah, tujuan Penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan tesis.

Pada Bab II akan diuraikan perihal jenis usaha kehutanan di hutan lindung sebagaimana diatur dalam UU No. 41 tahun 1999, Pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa lingkungan, pemungutan hasil hutan bukan kayu, Kontrak Karya Pertambangan, Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batu Bara (PKP2B)

Bab III Kewenangan pemberian izin investasi usaha pertambangan dalam Kawasan Hutan Lindung oleh Menteri Kehutanan, Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Makna Perpu No. 1 Tahun 2004 terhadap

kelangsungan Kontrak karya Pertambangan antara Pemerintah dan Perusahaan Pertambangan, Perimbangan Keuangan Hasil Pendapatan Usaha Pertambangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pada Bab IV Analisis terhadap Perpu No. 1 Tahun 2004 terhadap perlunya investasi usaha pertambangan di Indonesia dalam kawasan hutan lindung setelah diberlakukannya Perpu No. 1 Tahun 2004, Analisis terhadap tumpang tindih perijinan usaha pertambangan dan kepastian hukum usaha pertambangan di Indonesia.

Pada Bab. V akan dirumuskan beberapa kesimpulan disesuaikan dengan pokok permasalahan, dan akan dikemukakan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi para pihak yang terkait maupun bagi pengembangan Hukum Kehutanan, Hukum Investasi, dan Hukum Lingkungan.

BAB II

KEGIATAN USAHA DI HUTAN LINDUNG MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 1999

Sebelum membahas tentang jenis usaha yang diperbolehkan dalam kawasan hutan lindung sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, perlu dibahas terlebih dahulu tentang kawasan hutan secara keseluruhan. Kawasan hutan didefinisikan sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap³⁹ kawasan hutan perlu ditetapkan untuk menjamin kepastian hukum mengenai status kawasan hutan, letak batas dan luas suatu wilayah tertentu yang sudah ditunjuk sebagai kawasan hutan dan menjadi kawasan hutan tetap. Penetapan kawasan hutan juga ditujukan untuk menjaga dan mengamankan keberadaan dan keutuhan kawasan hutan sebagai penggerak perekonomian lokal, regional dan nasional serta sebagai penyangga kehidupan lokal, regional, nasional dan global.

³⁹ *Op., Cit.*, Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 butir 3.

Kawasan hutan Indonesia ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi. Penunjukan kawasan hutan disusun berdasarkan hasil pepaduserasian antara Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK).

Kawasan hutan dibagi kedalam kelompok Hutan Konservasi, Hutan Lindung, dan Hutan Produksi dengan pengertian sebagai berikut :

1. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.⁴⁰
2. Hutan Konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.⁴¹
3. Hutan Lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir,

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 1 butir 2.

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 1 butir 9.

mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.⁴²

4. Hutan Produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.⁴³

Kawasan Hutan Indonesia menurut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dapat dilihat dalam Tabel.

Tabel 1. Luas Kawasan Hutan Menurut TGHK Tahun 1989.

No.	Kawasan Hutan	Luas (juta Ha)
1.	Hutan Lindung	30,316
2.	Hutan Konservasi	18,725
3.	Hutan Produksi Tetap	113,433
4.	Hutan Produksi yang dapat dikonversi	30,537
	Jumlah	143,970

Sumber: Tata Guna Hutan Kesepakatan - Departemen Kehutanan Tahun 1989

Penataan kembali kawasan hutan mulai dilakukan tahun 2001, dan telah ditetapkan luas kawasan hutan Indonesia (belum termasuk Provinsi Riau, Sumatera Utara dan Kalimantan Tengah dengan luasan sebagaimana terlihat dalam Tabel 2.

⁴² *Ibid.*, Pasal 1 butir 8.

⁴³ *Ibid.*, Pasal 1 butir 7.

Tabel 2. Luas Kawasan Hutan yang Dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan Sejak Tahun 2001

No.	Kawasan hutan	Luas (hektar)
1.	Hutan Konservasi	23.214.626,57
	- Kawasan Daratan	18.146.417,92
	- Kawasan Perairan	5.068.208,65
2.	Hutan Lindung	29.037.397,02
3.	Hutan Produksi Tetap	27.823.177,43
4.	Hutan Produksi Terbatas	16.215.977,26
5.	Hutan Produksi Konversi	13.670.535,00
	Total kawasan hutan	109.961.713,28
	- Kawasan Daratan	104.893.504,63
	- Kawasan Perairan	5.068.208,65

Sumber: Departemen Kehutanan, *Statistik Kehutanan Indonesia 2002*, Jakarta: Badan Planologi Kehutanan 2003, hal.151.

Data luas kawasan hutan untuk 3 Provinsi Sumatera Utara, Riau dan Kalimantan Tengah belum dapat diselesaikan. Namun untuk mengetahui luas kawasan hutan Indonesia dapat dilihat dari Tabel 3.

Tabel 3. Luas Kawasan Hutan Berdasarkan Pemetaan Paduserasi Tata Guna Hutan Kesepakatan Provinsi Sumatera Utara, Riau dan Kalimantan Tengah Berdasarkan Paduserasi TGHK_RTRWP Tahun 1999.

No.	Provinsi	Luas Daratan (Ha)	Kawasan Hutan	
1.	Sumatera Utara	7.168.000	HSAW	253.885
			HL	1.924.535
			HPT	760.958
			HP	871.183
			HPK	37.797
2.	Riau	9.456.100	HSAW	560.237
			HL	361.967
			HP	2.649.608
			HPK	334.521
3.	Kalimantan Tengah	15.356.400	HSAW	680.580
			HL	1.014.130
			HPT	4.593.005
			HP	4.448.222
	Jumlah 3 Provinsi	31.980.500	HSAW	1.494.702
			HL	3.300.632
			HPT	5.353.961
			HP	7.969.013
			HPK	372.318

Sumber : Statistik Kehutanan Indonesia Tahun 2002.

Pembagian hutan menjadi kawasan hutan sebagaimana telah diuraikan di atas, sudah menunjukkan pada fungsi dari masing-masing kawasan hutan.

Sesuai dengan judul tesis dalam penulisan ini, kajian akan melihat lebih mengkhususkan pada hutan lindung. Berikut ini akan dipaparkan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan Hutan Lindung.

A. Pemanfaatan Hutan Lindung

Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Dalam kedudukannya sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, hutan telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia. Oleh karena itu harus dijaga kelestariannya. Hutan mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global, sehingga keterkaitannya dengan dunia internasional menjadi sangat penting, namun dengan tetap mengutamakan kepentingan nasional.

Sumber daya hutan mempunyai peran penting dalam penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan dan kesempatan. Hasil hutan merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi hasil olahan dalam upaya mendapat nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Upaya pengolahan hasil hutan tersebut tidak boleh mengakibatkan rusaknya hutan sebagai sumber bahan baku industri. Pemanfaatan hutan tidak terbatas hanya produksi kayu dan hasil hutan bukan kayu, tetapi harus diperluas dengan pemanfaatan lainnya seperti plasma nutfah dan jasa lingkungan, sehingga manfaat hutan lebih optimal.

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan karentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya, yaitu fungsi konservasi, lindung, dan produksi. Kesesuaian tiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting adalah agar dalam

pemanfaatannya harus tetap seimbang. Untuk menjaga kualitas lingkungan maka di dalam pemanfaatan hutan sejauh mungkin dihindari terjadinya konversi dari kawasan hutan ke kawasan non hutan.⁴⁴

Bagian Ketiga dari Undang-Undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan, kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵

Pemanfaatan hutan sebagai sumber daya nasional harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat, sehingga tidak terpusat pada seseorang, kelompok, atau golongan tertentu. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui peningkatan peran serta masyarakat, sehingga

⁴⁴ Indonesia, *Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan*, TLN No. 3888 tahun 1999.

⁴⁵ *Op.,Cit.*, Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 23-25.

masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya. Manfaat optimal dapat terwujud apabila kegiatan pengelolaan hutan dapat menghasilkan hutan yang berkualitas tinggi dan lestari. Dilihat dari fungsi hutan yang terbagi menjadi 3 fungsi, yaitu (a) fungsi konservasi, (b) fungsi lindung, dan (c) fungsi produksi.⁴⁶

1. Pemanfaatan Kawasan Lindung

Pada prinsipnya semua hutan adalah bermanfaat bagi makhluk hidup, baik manfaat langsung maupun tidak langsung. Manfaat langsung manusia dapat mengambil hasil hutan kayu berupa kayu maupun non kayu, sedang manfaat tidak langsung dapat diperoleh dari manfaat lingkungan yang baik, tersedianya cukup air (*hidro orologis*).

Khusus dalam kawasan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan lindung yaitu dengan mengajukan izin usaha pemanfaatan. Izin usaha ini dapat diberikan kepada perorangan maupun koperasi.⁴⁷ Dalam penjelasan UU 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada hutan

⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 27 ayat (1).

lindung adalah segala bentuk usaha yang menggunakan kawasan dengan tidak mengurangi fungsi utama kawasan. Pemanfaatan tersebut dapat berupa: (a) budidaya jamur, (b) penangkaran satwa dan (c) budidaya tanaman obat dan tanaman hias. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan menyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada Hutan Lindung meliputi: (a) usaha budidaya tanaman obat (herba), (b) usaha budidaya tanaman hias, (c) usaha budidaya jamur, usaha budidaya perlebahan, (d) usaha budidaya penangkaran satwa liar, atau (e) usaha budidaya sarang burung walet.⁴⁸ Dalam pelaksanaan pemanfaatan kawasan pada hutan lindung tidak boleh : (a) menggunakan peralatan mekanis, (b) membangun sarana dan prasarana permanen; dan/atau (c) mengganggu fungsi kawasan.

Usaha budidaya tanaman obat (herba), usaha budidaya tanaman hias dan usaha budidaya tanaman

⁴⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002. Pasal 19 Ayat (2).

jamur, meliputi pesemaian, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran. Usaha budidaya perlebahan meliputi kegiatan perbuatan tempat sarang lebah, pemeliharaan, pemanenan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran. Usaha budidaya penangkaran satwa liar meliputi kegiatan perbanyakan dan atau pembesaran satwa liar. Usaha budidaya sarang burung walet meliputi, kegiatan pemeliharaan, pemanenan, dan pengamanan serta pemasaran.

2. Pemanfaatan Jasa Lingkungan

Pemanfaatan Jasa Lingkungan pada hutan lindung adalah bentuk usaha yang memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya, seperti, pemanfaatan untuk wisata alam, pemanfaatan air, dan pemanfaatan keindahan dan kenyamanan. Ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan dapat diberikan kepada; (a) Perorangan, (b) koperasi, (c) badan usaha milik swasta Indonesia, (d) badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah.

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, mengatur pemanfaatan jasa lingkungan meliputi :

- a. Usaha wisata alam;
- b. Usaha olah raga tantangan;
- c. Usaha pemanfaatan air;
- d. Usaha perdagangan karbon (carbon trade); atau
- e. Usaha penyelamatan hutan dan lingkungan.

3. Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu

Penjelasan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 menyatakan bahwa, Pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan lindung adalah segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu dengan tidak merusak fungsi utama kawasan seperti : (a) mengambil rotan; (b) mengambil madu, dan (c) mengambil buah.

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 mengatur tentang Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu pada Hutan Lindung meliputi: (a) mengambil rotan; (b) mengambil madu, (c) mengambil buah dan aneka hasil hutan lainnya, dan (d) perburuan satwa liar yang

tidak dilindungi dan dilaksanakan secara tradisionil.⁴⁹

Subyek hukum yang dapat diberikan izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu dapat diberikan kepada: (a) perorangan dan (b) Koperasi.

Dari ketiga jenis pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu mempunyai izin yang berbeda.

B. Kemungkinan Hutan Lindung untuk Kegiatan Usaha Pertambangan

Uraian tentang pemanfaatan Hutan Lindung secara jelas dan tegas diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002, yang hanya meliputi tiga hal yaitu, pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Namun, apa yang telah diatur tersebut masih terdapat pasal karet yang memungkinkan dilakukan perubahan pada ketentuan pemanfaatan hutan lindung. Hal ini dapat ditelaah

⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 23 Ayat (3).

dari ketentuan Pasal 19 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999.⁵⁰

Penelitian terpadu dilaksanakan untuk menjamin obyektifitas dan kualitas hasil penelitian, maka kegiatan penelitian diselenggarakan oleh lembaga Pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah (*scientific authority*) bersama-sama dengan pihak lain yang terkait. Dalam Ayat (2) Pasal 19 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dijelaskan bahwa, yang dimaksud dengan berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis adalah, perubahan yang berpengaruh terhadap kondisi biofisik seperti perubahan iklim, ekosistem, dan penggunaan tata air, serta dampak sosial ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Kerancuan isi Pasal 19 didukung pula oleh Pasal 38 Undang-Undang No.41 Tahun 1999,⁵¹ yang memungkinkan

⁵⁰ *Op. Cit.* Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 19 menyatakan bahwa, (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu, (2) Perubahan peruntukan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

⁵¹ *Ibid.*, Pasal 38,

Pasal 38 menyatakan bahwa, (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung, (2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan memperimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan, (4) Pada kawasan hutan

pemanfaatan kawasan hutan lindung bagi kepentingan pembangunan di luar kehutanan yang dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan lindung dan hutan produksi ditetapkan secara selektif. Kegiatan-kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan serius dan mengakibatkan hilangnya fungsi hutan yang bersangkutan dilarang. Kepentingan pembangunan di luar kehutanan, adalah kegiatan untuk tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan, antara lain kegiatan pertambangan, pembangunan jaringan listrik, telepon dan instalasi air, kepentingan religi, serta kepentingan pertahanan keamanan.⁵² Penjelasan Ayat (3) Pasal 38, pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pada pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dapat dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus secara selektif.

Berdasarkan ketentuan pasal dan penjelasan terutama Pasal 19 dan 38 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dapat dikatakan telah terjadi multi tafsir

lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka dan ayat (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁵² Penjelasan Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999.

terhadap ketentuan-ketentuannya. Seseorang boleh berpendapat bahwa kegiatan penambangan di hutan lindung diperbolehkan dengan ketentuan dan syarat-syarat yang ketat, dan juga boleh dikatakan bahwa kegiatan penambangan di kawasan hutan lindung sama sekali dilarang, karena kegiatan pertambangan cenderung merusak lingkungan dan akan merubah fungsi yang ada.

Kelentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan telah mengakomodir adanya kelentuan Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Hal ini di dukung dengan dikeluarkannya kebijaksanaan Pemerintah melalui Sidang Kabinet Terbatas pada bulan Oktober 1980, maka Menteri Kehutanan saat itu telah menggariskan kebijaksanaan dalam penggunaan kawasan hutan untuk keperluan lain.⁵³

Pinjam Pakai Kawasan Hutan adalah penyerahan penggunaan atas sebagian kawasan hutan baik yang telah ditunjuk maupun yang telah ditetapkan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan diluar

⁵³ Bambang Pamulardi, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Cetakan Kedua (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 149.

sektor kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan hutan.⁵⁴

Kegiatan pertambangan sebenarnya sudah ada sebelum lahirnya Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Dalam Undang-Undang PMA dinyatakan bahwa, usaha pertambangan bukan termasuk bidang usaha yang tertutup bagi Penanaman Modal Asing (PMA).⁵⁵ Bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara pengusahaan penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, yang meliputi: (a) pelabuhan-pelabuhan; (b) produksi; (c) transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; (d) telekomunikasi; (e) pelayaran; (f) penerbangan; (g) air minum; (h) kereta api umum; (i)

⁵⁴ Pinjam Pakai pada kawasan hutan diatur Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 Tanggal 7 Februari 1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang merupakan penyempurnaan dari Keputusan Direktur Jenderal Kehutanan Nomor. 64/Kpts/DJ/1987.

⁵⁵ Indonesia, *Undang-undang tentang Penanaman Modal Asing*, Undang-Undang No. 1 Tahun 1967. Tanggal 10 Januari 1967, Pasal 6.

pembangkit tenaga atom; (j) mass media.⁵⁶ Terhadap ketentuan Pasal 6 Ayat (1) tersebut sebenarnya secara asas hukum sudah tidak ditepati lagi, karena saat ini sudah mengalami perubahan-perubahan, misalnya perusahaan air minum dan Telekomunikasi sudah dapat melibatkan PMA.

Ijin untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan diperoleh investor didasarkan dari:

1. Kontrak Karya Pertambangan

Kontrak Karya Pertambangan (KKP) merupakan perjanjian antara Pemerintah dan pengusaha pertambangan yang menjadi dasar hukum bagi pihak pengusaha untuk melaksanakan kegiatan pertambangan di Indonesia. Dalam konstruksi "kerjasama" ini, pihak Pemerintah menjadi "*Principal*" dan pihak pengusaha merupakan "*Contractor*". Dalam KKP terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur berbagai hak dan kewajiban *contractor* serta berbagai kemudahan yang dapat diberikan Pemerintah kepada *Contractor* untuk melaksanakan kegiatan usahanya. KKP ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10

⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 6 Ayat (1).

Ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang menyatakan bahwa, "Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi Pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan". Menteri yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah Menteri yang bidang tugasnya mencakup bidang pertambangan.⁵⁷ Konsep KKP ini terutama diterapkan pada PMA pertambangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang PMA, yang menyatakan bahwa, "Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku."

KKP di waktu lalu sangat berhasil menarik PMA di bidang pertambangan dikarenakan :

- a. KKP memuat ketentuan yang mencakup praktis segala aspek pelaksanaan usaha pertambangan;

⁵⁷ S. Sigit., *Op. Cit.*, hlm. 29.

- b. Pemerintah memberi perlakuan *lex spesialis* pada KKP, segala ketentuan dalam kontrak tidak akan diubah oleh peraturan perundangan di kemudian hari, kecuali kesepakatan kedua belah pihak;
- c. Dalam melaksanakan kegiatannya, kontraktor mendapat hak kelanjutan (*conjunctive title*) dari satu tahap ke tahap berikutnya, yaitu dari penyelidikan umum sampai dengan tahapan eksploitasi, pengolahan dan pemasaran;
- d. Bila timbul sengketa antara principal dan Kontraktor yang tidak dapat diselesaikan secara musyawarah atau kompromi, maka kontraktor berhak membawa persoalannya ke arbitrase internasional, dan
- e. KKP baru dilaksanakan setelah mendapat persetujuan Presiden sesudah terlebih dahulu dikonsultasikan dengan (dan disetujui oleh) DPR. Dengan demikian kedudukan KKP sangat kuat, boleh dikata hampir sekuat undang-undang.⁵⁸

⁵⁸ *Ibid.*

2. Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batu Bara (PKP2B)

Model pengusahaan batu bara tidak dalam bentuk KKP tetapi PKP2B atau dikenal dengan "*Coal Cooperation Agreement*" yang kemudian dikenal dengan nama Perjanjian Kerjasama Pengembangan Pertambangan Batu Bara dan disingkat PKP2B.

Berbeda dengan Kontrak Kerjasama Pertambangan (KKP) sebagaimana dimaksud dalam makna bahasa Inggrisnya dikenal dengan istilah COW atau *Contract of Work*, dalam konstruksi PKP2B semula yang menjadi Principal bukanlah Pemerintah, melainkan Perusahaan Negara Perum Tambang Batubara yang kemudian digantikan oleh PT Tambang Batu Bara Bukit Asam (PT BA). Oleh karena PT BA juga merupakan perusahaan "*go public*," maka dengan dilaksanakannya privatisasi, PT BA tidak lagi bisa mempertahankan posisinya sebagai Principal dalam PKP2B. Dengan demikian sejak 1996, Pemerintah kembali sebagai Principalnya.⁵⁹

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 30.

BAB III
KEWENANGAN PEMBERIAN IZIN INVESTASI USAHA
PERTAMBANGAN DI HUTAN LINDUNG

Kewenangan memberikan izin investasi pertambangan selain diatur dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999, diatur pula dalam peraturan perundang-undangan lain. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Meskipun Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah dicabut dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, namun tidak menghalangi untuk dikemukakan dan dikaji dalam penulisan ini sebagai bahan perbandingan.

Kewenangan pemberian izin investasi di bidang pertambangan yang berkaitan dengan kawasan hutan dipegang oleh Pemerintah (Pusat), Propinsi dan Kabupaten/Kota dan yang berkaitan dengan investasi.

A. Kewenangan Menteri Kehutanan

Kewenangan Menteri Kehutanan adalah kewenangan Pemerintah Pusat.⁶⁰ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dalam Bab IV diatur tentang Kewenangan Daerah. Pasal 7 Undang-Undang No.22 Tahun 1999 menentukan bahwa, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam, serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Dalam Undang-undang penggantinya, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, urusan pemerintahan, meliputi (a) politik luar negeri; (b)

⁶⁰ Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000, Pasal 1 bagian a, disebutkan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri. Dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ke 15, yang dimaksud dengan Menteri, adalah menteri yang diserahi tugas dan tanggung jawab di bidang kehutanan.

pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama.⁶¹

Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom selain diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diatur pula dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 sebagai pengejawantahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diatur dalam Bab II. Dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa,

- (1) Kewenangan Pemerintah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.
- (3) Kewenangan bidang lain, terutama yang berkaitan dengan bidang Kehutanan ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (3) butir 4 bagian c, dinyatakan kewenangan Pemerintah dalam Bidang Kehutanan dan Perkebunan, yaitu penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya. Butir 7 bidang Penanaman Modal dinyatakan pemberian izin dan pengendalian penanaman modal untuk usaha berteknologi

⁶¹ Republik Indonesia, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, LN. No. 125. TLN No. 4437.

strategis yang mempunyai derajat kecanggihan dan berisiko tinggi dalam penerapannya.

Dalam ketentuan Pasal 4 Ayat (2) ditentukan bahwa penguasaan hutan oleh Negara memberi wewenang kepada Pemerintah untuk:

- a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan,
- b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan,
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Kewenangan Menteri Kehutanan yang terkait langsung dengan izin usaha pertambangan diatur dalam Pasal 38 Ayat (5) Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.⁶² Kewenangan Menteri Kehutanan tersebut sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kehutanan Pasal 1 Ayat (15).

⁶² Pasal 38 Ayat (3) Undang-Undang No.41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan memperimbangan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Dalam Ayat (5) dinyatakan bahwa, Pemberian ijin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

B. Kewenangan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral

Kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral⁶³ yang diatur dalam Pasal 1 huruf j Undang-Undang No.11 Tahun 1967, menentukan bahwa tugas dan kewenangannya meliputi urusan pertambangan. Kewenangan tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 4, Pasal 17 dan Pasal 18. Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa;⁶⁴

- (1) pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tersebut dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf a dan b dilakukan oleh Menteri;
- (2) Pelaksanaan Penguasaan Negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian yang tersebut dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf c dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I yang daerah kewenangannya terdapat bahan galian;
- (3) Dengan memperhatikan kepentingan pembangunan Daerah khususnya dan Negara umumnya, Menteri dapat menyerahkan pengaturan usaha pertambangan bahan galian tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf b kepada Pemerintah Daerah Tingkat I ditempat terdapatnya bahan galian itu.

Selanjutnya kewenangan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk memberikan izin kuasa pertambangan

⁶³ Ketika lahirnya Undang-Undang No.11 Tahun 1967, Menteri yang dimaksud adalah Menteri Pertambangan, pada saat ini Menteri yang diberi kewenangan dan dimaksud berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 1967 adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

⁶⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, LN. No. Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara No. 2831.

diatur pula dalam Pasal 17 dan Pasal 18, yang menyatakan bahwa;⁶⁵

- (1) Permintaan untuk memperoleh kuasa pertambangan diajukan kepada Menteri.
- (2) Dengan Keputusan Menteri diatur cara mengajukan permintaan yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini, begitu pula syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh peminta, apabila belum ditentukan dalam Peraturan Pemerintah termaksud dalam Pasal 15 Ayat (2).

Permintaan kuasa pertambangan hanya dipertimbangkan oleh Menteri setelah pemohon membuktikan kesanggupan dan kemampuannya terhadap usaha pertambangan yang akan dijalankan.⁶⁶

Kewenangan dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral selain diatur dalam Ketentuan Pelaksana dari Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 diatur pula dalam Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 1969,⁶⁷ yang memberikan kewenangan kepada investor untuk melakukan

⁶⁵ *Ibid*, Pasal 17.

⁶⁶ *Ibid*, Pasal 18.

⁶⁷ Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, PP No. 32 Tahun 1969, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 No. 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2916 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 1992 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 No. 129, Tambahan Lembaran Negara No. 3510.

kegiatan usaha penambangan dengan terlebih dahulu disyaratkan memperoleh kuasa pertambangan dari Menteri.⁶⁸

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 kembali diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1967 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Perubahan ketentuan tentang Pemberian Kuasa Pertambangan diatur dalam Pasal 1, yang memberikan kuasa pertambangan kepada Bupati/Walikota dan Gubernur.⁶⁹

⁶⁸ *Ibid*, Pasal 1 jo Pasal 20 jo Pasal 21 jo Pasal 22.

Pasal 20 menyatakan bahwa, "setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan strategis dan golongan bahan galian vital baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan Kuasa Pertambangan dari Menteri".

Pasal 21 menyatakan bahwa, (1) Jumlah luas wilayah beberapa Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum, Kuasa Pertambangan Eksplorasi dan Kuasa Pertambangan Eksplorasi yang dapat diberikan kepada satu badan atau seorang pemegang Kuasa Pertambangan tidak boleh melebihi berturut-turut 25.000 (dua puluh lima ribu) hektare, 10.000 (sepuluh ribu) hektare dan 5.000 (lima ribu) hektare dari wilayah hukum pertambangan Indonesia; (2) Untuk mendapat jumlah luas wilayah beberapa Kuasa Pertambangan yang melebihi luas termaksud pada Ayat (1) pasal ini, pemohon Kuasa Pertambangan harus terlebih dahulu mendapat izin dari Menteri.

Pasal 22 menyatakan bahwa, (1) Pekerjaan usaha pertambangan suatu Kuasa Pertambangan tidak boleh dilakukan di tempat yang dinyatakan sebagai wilayah tertutup untuk kepentingan umum dan ditempat-tempat secara khusus ditentukan oleh Menteri; (2) Untuk tempat-tempat yang sebelum ada penetapan Menteri termaksud pada ayat (1) pasal ini telah dinyatakan sebagai wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum oleh instansi lain, maka penambangan bahan galian hanya dapat dilakukan atas izin Menteri dengan mengingat pendapat dan pertimbangan dari instansi bersangkutan.

⁶⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan*, PP No. 32 Tahun 1969, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara No. 2831.

C. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 9, menyatakan bahwa;

- (1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- (2) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- (3) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Pasal 10 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa,

- (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
 - b. pengaturan kepentingan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;

Dalam Pasal 1 menyatakan bahwa, (1) Setiap usaha pertambangan bahan galian yang termasuk dalam golongan bahan galian strategis dan golongan bahan galian vital, baru dapat dilaksanakan apabila terlebih dahulu telah mendapatkan Kuasa Pertambangan; (2) Kuasa Pertambangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diberikan oleh: (a) Bupati/Walikota apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam wilayah Kabupaten/Kota dan/atau di wilayah laut sampai 4 (empat) mil laut, (b) Gubernur apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Kabupaten/Kota dan tidak dilakukan kerja sama antar Kabupaten/Kota maupun antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak antara 4 (empat) sampai dengan 12 (dua belas) mil laut, (c) Menteri apabila wilayah Kuasa Pertambangannya terletak dalam beberapa wilayah Propinsi dan tidak dilakukan kerja sama antar Propinsi, dan/atau di wilayah laut yang terletak di luar 12 (dua belas) mil laut.

- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
 - e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
- (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.
- (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai kelenyutan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁷⁰

Dalam bidang perlambangan, Gubernur sesuai kewenangannya berhak memberikan izin kepada investor atas permohonan pencadangan wilayah perlambangan apabila pencadangan wilayah yang dimohon terletak pada wilayah lintas Kabupaten/Kota dan wilayah laut di luar sepertiga dari batas laut daerah Propinsi.⁷¹

Gubernur juga memberikan izin Kuasa Perlambangan (KP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Kerja Pengusahaan Perlambangan Balubara (PKP2B), sesuai

⁷⁰ Kewenangan Propinsi juga dipertegas dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000, Pasal 3 bagian 3, yaitu di bidang Pertambangan dan Energi : (a) Penyediaan dukungan pengembangan dan pemanfaatan sumberdaya mineral dan energi serta air bawah tanah, (b) pemberian izin usaha inti pertambangan umum lintas Kabupaten/Kota yang meliputi eksplorasi dan eksploitasi, (c) pemberian izin usaha inti listrik dan distribusi lintas Kabupaten/Kota yang tidak disambung ke grid nasional, (d) pengelolaan sumberdaya mineral dan energi non migas kecuali bahan radio aktif pada wilayah laut dari 4 sampai dengan 12 mil, (e) pelatihan dan penelitian di bidang pertambangan dan energi di wilayah Propinsi.

Dalam bidang Kehutanan dan Perkebunan, dalam bagian 4, hal-hal yang berkaitan dengan Daerah Propinsi yang berkaitan dengan perizinan adalah butir p yaitu, turut serta secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota.

⁷¹ Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1603 K/40/MEN/2003 tentang Pedoman Pencadangan Wilayah Pertambangan.

lingkupnya.⁷² Dalam Pasal 17 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah dipertegas pula dalam Ayat (1) bahwa, hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah meliputi: (a) kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian; (b) bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; (c) penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Dalam Ayat (2) dinyatakan bahwa, Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi: (a) pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah, (b) kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintahan Daerah, dan (c) pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

⁷² Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 1453 K/29/MEW/2000 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum.

D. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa,

- (1) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.
- (2) Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang No.22 Tahun 1999, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Bupati/Walikota dapat menerima/menolak dan memberikan izin Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Kerja Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), sesuai lingkupnya.⁷³

⁷³ *Ibid.*

E. Perimbangan Keuangan hasil pendapatan usaha pertambangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pasal 1 butir 13 mengatur mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁷⁴

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 dinyatakan:

- (1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:
 - a. eksplorasi, eskploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
 - b. pengaturan kepentingan administratif;
 - c. pengaturan tata ruang;

⁷⁴ Indonesia, Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004., Pasal 1 Angka 13.

- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
 - e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
- (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.
 - (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 merupakan paket kebijakan pendamping dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pertimbangannya, Undang-Undang No.25 Tahun 1999 dikeluarkan dengan maksud "untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber-sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Undang-Undang No.25 Tahun 1999 diperlukan untuk mengatur perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggungjawab yang jelas antar Lingkal Pemerintahan. Undang-undang ini

sebagai akomodir terhadap tuntutan daerah penghasil sumberdaya alam yang berasal dari hasil tambang. Daerah pemilik sumberdaya alam seperti Provinsi Aceh, Riau, Kalimantan Timur dan Papua tentunya berhak memperoleh pendapatan yang lebih banyak jika dibandingkan dengan daerah yang tidak memiliki sumberdaya alam. Sumberdaya alam tersebut meliputi hutan, minyak, gas dan tambang. Sangatlah wajar apabila dikaitkan dengan kondisi masyarakatnya, karena semula daerah pemilik sumberdaya alam malah secara ekonomi pembangunan dan tingkat kesejahteraannya justru termasuk paling rendah dibandingkan dengan daerah lain yang tidak memiliki sumberdaya alam.⁷⁵

Hal yang menarik dari Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ini, adalah tentang komposisi pembagian hasil sumber daya alam antara Pusat dan Daerah. Dana perimbangan tersebut terdiri dari :

⁷⁵ Sulaiman N. Sembiring, *dkk, Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia*, Jakarta : Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia (ICEL), 1999), hlm. 125.

- a. Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam;
- b. Dana alokasi umum dan;
- c. Dana alokasi khusus.

Komposisi atau perimbangan dana Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut dapat dilihat dalam tabel.

Tabel No. 4 Komposisi atau perimbangan dana Pemerintah Pusat dan Daerah

Sumber Pendanaan	Porsi Penerimaan Pusat (%)	Porsi Daerah (%)
Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan	10	90
Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	20 10% Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dan 20% dari perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang menjadi bagian pusat ini dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota	80
Penerimaan Negara dari Sektor Kehutanan	20	80
Penerimaan Negara dari Sektor Pertambangan Umum	20	80
Penerimaan Negara dari Sektor Perikanan	20	80
Penerimaan Negara dari Sektor Minyak, Gas Alam		
Untuk Pertambangan Minyak, setelah dikurangi komponen pajak sesuai ketentuan yang berlaku	85	15
Untuk Pertambangan Gas Alam setelah dikurangi pajak sesuai ketentuan yang berlaku	70	30

Sumber: Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

BAB IV

KAJIAN TERHADAP PELUANG INVESTASI DI BIDANG PERTAMBANGAN PADA KAWASAN HUTAN PASCA BERLAKUNYA PERPU NO. 1 TAHUN 2004

A. Investasi Usaha Pertambangan Dan Jenis Usaha Dalam Kawasan Hutan Lindung

Indonesia mempunyai sumber daya alam yang melimpah dan sudah dikelola sejak tahun 1967. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), Indonesia telah mengeluarkan kebijakan pembukaan investasi dengan cara mengundang investor asing. Saat ini, kebutuhan Indonesia untuk membuka investasi usaha guna mengelola sumber daya alam dilatar belakangi oleh beberapa alasan antara lain, Politik Hukum Penanaman Modal/Investasi Usaha Pertambangan di Indonesia.

Krisis moneter yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1997, yang kemudian berlanjut menjadi krisis ekonomi dan krisis multi-dimensional, menyebabkan Indonesia sangat tergantung kepada investor untuk

mengelola sumber daya alam. Keadaan ini sebenarnya pernah pula dialami Indonesia ketika Pemerintahan Orde Lama dengan kebijakan ekonomi-politik yang menyebabkan:⁷³,

1. Ekspor turun dari US \$ 620 juta (1960) menjadi US \$ 462,7 juta (1965);
2. Utang Luar Negeri meningkat dari US \$ 900 juta (1961) menjadi US \$ 250 juta (Juli 1968, naik 250%. Debt Service Ratio tidak terpenuhi, sehingga Pemerintah secara sepihak "mengempang utang";
3. Inflasi mengganas sehingga indeks biaya hidup naik 438 kali lipat (Juli 1966 terhadap 1960), nilai rupiah turun dari Rp. 160 (1960) menjadi Rp 120 (Juli 1960);
4. Defisit Anggaran Belanja Negara naik dari Rp. 6,9 juta (1960) menjadi Rp. 5.237,7 juta (Juli 1966 menjadi Rp 5.237,7 juta (Juli 1966) atau mengalami kenaikan 759 kali.

⁷³ Kompas, 25 Juni 2000, hlm 20-21. Emil Salim, *Seribu Hari Pertama Orde Baru 1965-1968* dalam buku Sularto (ed) *Menggugat Masa Lalu, Menggagas Masa Depan Ekonomi Indonesia*,

Bagi Bangsa Indonesia keadaan demikian seperti pada masa berakhirnya Pemerintahan Orde Baru. Emil Salim sebagaimana dikutip oleh Damar Juniarto menyatakan bahwa⁷⁴, pada masa Orde Lama kehancuran hanya pada sektor ekonomi mikro saja, sedangkan pada masa Orde Baru kehancuran tersebut terjadi baik di ekonomi makro maupu mikro. Kehancuran ini paling terlihat pada sektor industri yang menjadi sektor andalan pada masa Orde Baru.

Utang Indonesia dari berbagai sumber terbagi menjadi utang negara dan utang swasta. Menurut INFID⁷⁵ indikator utang yang menjadi beban Indonesian sebagai berikut:

"Total external debt, public and private, is about \$ 150 billion, and it is about 100 percent of GDP. The total amount of government debt, external and domestic debt, is also around \$ 150 billion, composed of \$80 billion domestic, Indonesia enters the league of severely in debted countries together with Brazil, Argentina, and Equador".

Semoga saja investasi pengelolaan sumber daya alam di Indonesia tidak lagi didasarkan pada keharusan untuk membayar utang atau karena tekanan

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ INFID's, *Background Paper on Indonesia's Debt, INFID Lobby on CGI Meeting*, November 2001.

politik negara lain, sehingga pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sesuai dengan Ketentuan Politik Hukum tertinggi Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 Ayat (2) dan (3).⁷⁶ Politik hukum untuk meningkatkan investasi sudah diatur dalam Program Pembangunan Nasional 2000-2004.

Terjadinya krisis ekonomi mengakibatkan investasi menurun tajam dibandingkan masa sebelum krisis dan secara langsung berakibat pada rendahnya pertumbuhan ekonomi. Dari sisi lalu lintas modal, masih terjadi pelarian modal yang mana arus modal swasta yang keluar masih lebih besar dibandingkan arus modal swasta yang masuk. Penurunan investasi ini disebabkan oleh beberapa hal, terutama faktor keamanan dan stabilitas politik. Situasi keamanan yang masih belum membaik telah menghambat niat investor dalam dan luar negeri untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Untuk itu, pemulihan keamanan

⁷⁶ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 33 Ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; Ayat (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

dan ketertiban serta stabilitas politik menjadi prasyarat bagi meningkatnya kegiatan investasi.⁷⁷

Propenas Tahun 2000-2004 dalam kebijakan ke- 7 dinyatakan bahwa, pemanfaatan kekayaan sumber daya alam secara berkelanjutan diarahkan untuk keberlanjutan sistem perekonomian dan sistem kemasyarakatan ditentukan oleh keberlanjutan sistem sumber daya alam, yang berfungsi sebagai penopang sistem kehidupan. Oleh karena itu, setiap upaya pemanfaatan sumber daya alam nasional akan diletakkan dalam kerangka pengembangan sumber daya alam yang berkelanjutan.⁷⁸

Khusus mengenai program pengembangan dan pengelolaan hutan dan lahan; program ini bertujuan untuk: (1) meningkatkan mutu dan produktivitas hutan melalui pengelolaan hutan secara efisien, adil, dan berkelanjutan, sehingga meningkatkan kontribusi hutan terhadap perekonomian nasional dan daerah

⁷⁷ Indonesia, *Undang-undang tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206. Bab IV Pembangunan Ekonomi : Arah Kebijakan ke 5 Meningkatkan Investasi mencakup : peningkatan penanaman Modal asing dan penanaman modal dalam negeri, program peningkatan penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri, percepatan restrukturisasi perusahaan negara dan program restrukturisasi perusahaan negara.

⁷⁸ *Ibid.*,

serta kesejahteraan masyarakat; (2) meningkatkan efisiensi dan produktivitas sumber daya lahan melalui keterpaduan pengelolaan antar berbagai pemanfaatan secara adil, berimbang, dan berkelanjutan, sehingga lebih dapat meningkatkan pendapatan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Sasaran program ini adalah : (1) meningkatnya pengelolaan lahan hutan kurang produktif serta berkembangnya hutan rakyat dan pengelolaan hutan berbasis masyarakat; (2) meningkatnya nilai riil hasil hutan serta meningkatnya peranan produk dan jasa hutan; (3) meningkatnya peran hutan lindung dan hutan konservasi dalam perekonomian masyarakat; (4) menurunnya pencurian, perambahan hutan, serta kebakaran hutan; (5) meningkatkan kemantapan status kawasan hutan berbasis pengakuan masyarakat; meningkatnya efisiensi pembalakan (*logging*) dan industri kehutanan; (8) terselenggaranya desentralisasi yang mendorong pengelolaan hutan yang efisien dan lestari; (9) meningkatnya investasi dan peluang usaha bidang kehutanan; (10) meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan pendapatan masyarakat;

(11) meningkatnya keseimbangan antara pemanfaatan dan konservasi dalam pemanfaatan lahan dan hutan; (12) terpeliharanya fungsi kawasan konservasi hutan lindung, keanekaragaman hayati dalam pemanfaatan dan pengelolaan lahan dan hutan; (13) berkurangnya lahan-lahan kritis pertanian dan kehutanan; (14) meningkatnya kepastian hak atas lahan; (15) berkurangnya konflik atas lahan; dan (16) berkembangnya kelembagaan masyarakat yang mampu mengelola lahan secara terpadu.

Dalam rangka mencapai sasaran program, kegiatan pokok yang dilakukan adalah: (1) penyusunan rencana dan mekanisme sistem perencanaan pengelolaan pembangunan pertanian dan kehutanan; (2) pemantapan kawasan pertanian dan kehutanan berbasis pengakuan masyarakat serta pengembangan sistem informasi dan perpetaan kehutanan; (3) pencegahan konversi lahan-lahan pertanian dan kehutanan untuk kegiatan non pertanian dan non kehutanan; (4) inventarisasi dan peningkatan pemanfaatan sumber daya hutan dan hasil-hasil hutan dan jasa lingkungannya; (5) pengembangan penataan kelembagaan

sumber daya hutan dengan penguatan kelembagaan masyarakat lokal; (6) peningkatan efisiensi pembalakan dan pengolahan hasil hutan dan peningkatan daya guna hasil melalui penerapan iptek akrab lingkungan, penyeimbangan produksi dan kebutuhan kayu, pemanfaatan hasil hutan non kayu, pemanfaatan kayu dari areal perkebunan, dan penegakan hukum yang konsisten; (7) percepatan peningkatan pelaksanaan reboisasi, penghijauan, serta rehabilitasi hutan dan lahan kritis; (8) pengembangan hutan tanaman, hutan kemasyarakatan, hutan rakyat dan aneka usaha kehutanan; (9) perlindungan hutan dari pencurian hasil hutan, kebakaran, perambahan, dan serangan hama penyakit; (10) eksplorasi dan inventarisasi potensi keanekaragaman hayati dan potensi ekowisata/jasa lingkungan; (11) pengembangan kemitraan usaha dalam pengelolaan hutan dan industri kehutanan; (12) pembinaan pengelolaan hutan yang ada dan sosialisasi multifungsi hutan dalam rangka sinkronisasi untuk memperkecil konflik sosial yang terjadi di sekitar kawasan hutan; (13) penyuluhan, pendidikan, dan

pendampingan untuk mendorong peran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kehutanan; (14) pengembangan kelembagaan kehutanan baik nasional maupun daerah selaras dengan desentralisasi, yang diikuti dengan pengembangan profesionalisme dan pendayagunaan aparatur; (15) pengkajian dan penyempurnaan peraturan dan kebijakan bidang kehutanan; (16) pengintegrasian pengembangan dan pengelolaan kawasan kehutanan dengan upaya pengembangan pertanian dalam bentuk *agroforestry*; dan (17) pengembangan sistem pengawasan pengelolaan hutan dan lahan.⁷⁹

⁷⁹ Memperhatikan ketentuan sasaran pengembangan dan pengelolaan hutan angka (3) angka (12), kegiatan yang dilakukan dalam rangka mencapai program dilakukan dalam angka (3), dan melihat program pemanfaatan sumber daya alam mineral terlihat tidak tergambar secara jelas bahwa usaha pertambangan sebenarnya banyak masalah dengan kebijakan dan peraturan baru dalam bidang kehutanan. Sasaran program tidak tegas menyelesaikan konflik usaha pertambangan di hutan lindung yang sebenarnya sudah terjadi sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Sasaran Program Pemanfaatan Sumber Daya Mineral adalah : (1) meningkatnya umur produktif pada pengelolaan cadangan sumber daya mineral; (2) menurunnya dampak negatif kerusakan lingkungan akibat usaha pertambangan; (3) lebih terbukanya peluang bagi daerah otonom untuk lebih meningkatkan ekonomi dan pendapatan asli daerah; (4) terciptanya iklim usaha pertambangan yang mendorong kegiatan ekstraksi pertambangan dengan memperhatikan kesinambungan kegiatan ekonomi pasca tambang; (5) meningkatnya kemampuan penyediaan informasi sumber daya mineral di pusat maupun di daerah dengan mengutamakan pemanfaatan kemampuan pusat-pusat pertambangan dan geologi yang ada di dalam negeri; (6) bertambahnya kemampuan survei pertambangan di daerah lepas pantai dan lautan; dan (7) meningkatnya kepastian berusaha bagi pertambangan rakyat ataupun pertambangan secara umum.

Investasi di bidang pertambangan dalam kawasan hutan masih menginduk pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan diatur melalui Sistem Pinjam Pakai Kawasan Hutan yang sebenarnya dalam hal ini banyak ditentang oleh rezim kaum *environmentalism*. Sebab, diduga mekanisme pinjam pakai kawasan hutan ini akan menjadi tumpang tindih dan saling melempar tanggung jawab terhadap permasalahan lingkungan. Jika dilihat dari definisi tentang "Hutan Lindung" yaitu, kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukkan guna mengatur tata air, pencegahan bencana banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah. Apabila hutan lindung dibagi, maka hutan ini akan kehilangan fungsinya sebagai pelindung, bahkan akan menimbulkan bencana alam seperti banjir, erosi dan lain-lain.⁸⁰

Indonesia, Undang-Undang tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU No. 5 Tahun 1990, LN. No. 49 . TLN No. 3419.

⁸⁰ Indonesia, Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 5 Tahun 1967 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pemanfaatan kawasan hutan melalui pinjam pakai kawasan hutan sebenarnya lahir karena tekanan investasi yang lagi booming pada tahun 1980-an di bidang pertambangan, dalam Sidang Kabinet Terbatas pada bulan Oktober 1980, Menteri Kehutanan telah menggariskan kebijaksanaan dalam penggunaan kawasan hutan untuk keperluan lain. Pinjam pakai⁸¹ kawasan hutan tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994 tanggal 7 Pebruari 1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, yang merupakan penyempurnaan dari Keputusan Direktorat Jenderal Kehutanan No. 64/Kpts/DJ/1978 tanggal 23 Mei 1978. Sesuai dengan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 55/Kpts-II/1994, kawasan hutan yang dapat dipinjam pakaikan adalah hanya kawasan hutan produksi dan kawasan hutan tersebut dipergunakan untuk kepentingan umum terbatas.⁸²

⁸¹ Pinjam Pakai kawasan hutan adalah penyerahan penggunaan atas sebagian kawasan hutan baik yang telah ditunjuk maupun yang telah ditetapkan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan hutan.

⁸² Kawasan Hutan yang dapat dipinjam pakaikan sesuai Pasal 9, Ayat (1) Pada dasarnya kawasan hutan produksi yang dapat diserahkan penggunaannya kepada pihak lain dengan cara pinjam pakai, Ayat (2) Kawasan hutan selain hutan produksi, hanya dapat dipinjam pakaikan kepada pihak lain bila akan dipergunakan untuk kepentingan umum terbatas.

Meskipun ada aturan yang melarang, namun kenyataannya yang terjadi di lapangan sangat berbeda. Investasi di bidang pertambangan sangat berkembang dengan pesat, karena Indonesia mempunyai sumber daya mineral yang cukup besar, seperti emas, tembaga, perak, nikel, batubara, bauksit dan lain sebagainya banyak dijumpai di Indonesia.

Saat ini, Indonesia merupakan salah satu produsen emas, tembaga dan batubara terpenting di dunia. Pertumbuhan usaha di bidang pertambangan merupakan sektor usaha yang tertinggi dari seluruh industri primer dalam lima tahun terakhir. Harus diakui bahwa perkembangan yang pesat pada pertambangan Indonesia hingga saat ini disebabkan oleh kehadiran perusahaan-perusahaan asing. Sampai akhir tahun 1995, terdapat 132 Kontrak Karya Pertambangan dan Kontrak Kerja Sama Batubara. Dari Jumlah tersebut tercatat ada 11 proyek Kontrak Karya

Kepentingan umum terbatas adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang pelaksanaan kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh Instansi Pemerintah serta tidak dipergunakan untuk mencari keuntungan, untuk keperluan pembuatan jalan umum, saluran pembuangan air, saluran pengairan, fasilitas pemakaman umum, fasilitas keselamatan umum, repeater telekomunikasi, stasiun-stasiun pemancar radio, stasiun relay televisi, bak penampung dan pipa saluran air bersih.

Pertambangan yang sudah terealisasi dan berproduksi, satu masih dalam tahap kontruksi, 24 dalam tahap studi kelayakan dan 8 dalam tahap survei-eksplorasi, sedang 88 selebihnya sudah dihentikan karena tidak berhasil mendapatkan temuan yang bernilai ekonomis.⁸³

Di bidang batubara dari 10 proyek PKP2B, terdapat 8 KKS batubara yang sekarang sudah berupa tambang yang berproduksi. Meskipun secara keseluruhan sampai sekarang angka keberhasilan dalam proyek KKP masih dibawah 10%, tetapi apa yang telah dihasilkan pertambangan Indonesia dewasa ini sudah sangat mengesankan. Hal ini tampak jelas dari perbandingan angka-angka produksi hasil tambang semasa Hindia Belanda Tahun 1940 dan angka-angka produksi Tahun 1994. (lihat Tabel 4).

⁸³ S.Sigit, *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*, (Jakarta : Yayasan Minergy Informasi Indonesia, 2004., hlm. 233.

Tabel 4. Produksi Hasil Tambang Utama Indonesia.

Bahan Galian	Satuan	1940	1994	1995
Batubara	ton	2.000.680	31.951.	41.710.385
Timah	ton	43.890	073	44.218
Emas	Kg	2.801	31.100	62.698
Perak	kg	46.641	42.612	268.694
Fluksit	ton	275.990	107.026	904.459
Biji Nikel	ton	55.540	1.342.4	2.513.394
NI dlm Npmatie	ton	-	02	45.463
Ni dlm	ton	-	2.311.5	10.735
Feronikel	ton	-	10	1.510.256
Konsentrat	ton		45.325	348.371
Tembaga			5.745	
Konsentrat			1.065.4	
Pasir besi			68	
			334.895	

Sumber: Direktorat Jendral Pertambangan Umum, 1995

Komoditi tambang baru yang dihasilkan Indonesia sejak tahun 1970-an yang terpenting adalah konsentrat tembaga, nikel kasar (*nickel matte*), teronikel dan konsentrat pasir besi.

Melihat lonjakan angka-angka produksi ini dapat dikatakan bahwa, pada dekade 1990-an benar-benar merupakan awal kebangkitan pertambangan Indonesia. Jika dahulu negeri ini hanya dikenal sebagai penghasil timah nomor 3 atau nomor 2 di dunia, kini

peringkat Indonesia dalam pertambangan dunia sudah jauh lebih menonjol. Selain sebagai penghasil timah terkemuka, Indonesia sekarang tercatat sebagai pengeksport batubara uap nomor 3, penghasil nikel nomor 5 dan penghasil emas nomor 9 di dunia. Selain itu, mulai tahun 1997, setelah program perluasan tambang Freeport Indonesia di Irian Jaya, Indonesia menjadi penghasil tembaga nomor 2 terbesar di dunia.

Diantara semua perkembangan baru tersebut, yang paling dramatis adalah kebangkitan kembali industri pertambangan batubara. Industri yang sudah hampir ditutup sama sekali pada akhir tahun 1990-an, telah demikian pesat perkembangannya sejak sepuluh tahun yang lalu. Produksi batubara Indonesia yang hanya sebesar 180 ribu ton dalam tahun 1988 meningkat berlipat ganda menjadi hampir 32 juta ton dalam tahun 1998, dan diperkirakan mendekati 42 juta dalam tahun 2002 yang lalu, meskipun pertambangan Indonesia dewasa ini sudah masuk hitungan kelas dunia, tetapi sebenarnya belum seberapa banyak jumlah tambang yang ada dibandingkan dengan luas daratan negeri ini yang berjumlah lebih dari 1.900

km2. Di Sulawesi pulau seluas 180.216 km2 yang diketahui besar potensi mineralnya, saat ini baru ada 2 perusahaan tambang yang beroperasi. Terlebih lagi di Irian Jaya dengan luas daratan sebesar 416.119 km2, hanya terdapat 1 perusahaan tambang, sedangkan potensi mineral wilayah ini sudah terbukti dari tambang Grasberg dan sekitarnya. Selain itu, masih terdapat banyak tambang-tambang besar di sebelah perbatasan Papua Nugini.

Dibidang tambang bahan galian logam yang sudah berproduksi pada akhir tahun 1995 hanya 2 perusahaan tambang milik negara yaitu Tambang Timah dan Aneka Tambang, dan 11 perusahaan asing atau patungan yang beroperasi berdasarkan kontrak karya pertambangan mengusahakan tembaga, nikel, timah, emas, dan perak.

Di bidang batubara, selain 1 perusahaan milik negara yaitu Tambang Batubara Bukit Asam, saat ini yang sudah berproduksi tercatat ada 6 Perusahaan Swasta Nasional dan 8 Perusahaan Swasta Asing, atau patungan yang beroperasi sebagai kontraktor. Diluar itu masih terdapat sejumlah Perusahaan Swasta Nasional kecil, Koperasi, dan Pertambangan Rakyat

yang berusaha di bidang batubara dan logam mulia, tetapi kegiatan mereka ini tidak menentu. Tidak termasuk dalam angka-angka sejumlah besar usaha penggalian dan penambangan berbagai bahan galian bukan logam yang tersebar luas di seluruh wilayah Indonesia. Harus diakui bahwa sampai saat ini bagian terbesar produksi bahan tambang utama Indonesia adalah hasil kegiatan Perusahaan Asing. Untuk Tahun 1998, 100 % dari konsentrat tembaga dan nikel kasar, kurang lebih 93 % dari emas dan 89% dari perak, 25 % dari timah dan hampir 70% dari seluruh produksi batubara, berasal dari kegiatan perusahaan asing. Namun, dalam sepuluh tahun terakhir ini sudah pula mulai tampak adanya minat para pemodal nasional untuk turut bergiat dalam usaha pertambangan, baik secara sendiri maupun dalam usaha patungan dengan pihak asing.

Pemerintah memang berharap bahwa pengembangan proyek pertambangan baru berukuran besar di Indonesia dapat berlangsung dengan mengikut sertakan modal swasta asing. Hal ini sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah untuk tidak menggunakan dana

dari APBN yang terbatas bagi pengembangan proyek pertambangan yang berisiko tinggi. Selain itu, mengingat kenyataan bahwa kemampuan nasional untuk berusaha di bidang pertambangan pada saat itu masih sangat terbatas.

Adanya kemungkinan ikut sertanya modal asing dalam usaha pertambangan diluar minyak dan gas bumi ditentukan dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang menyatakan bahwa, "Penanaman Modal Asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya (KK) atau bentuk lain sesuai dengan peraturan yang berlaku". Ketentuan tersebut didukung pula oleh ketentuan Pasal 10 Undang-Undang No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang menyatakan bahwa,;

1. Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor, apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah, atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan;

2. Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti dimaksud dalam Ayat (1) Pasal ini, instansi pemerintah atau perusahaan negara berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk, dan syarat-syarat yang diberikan menteri;
3. Perjanjian karya sebagaimana dinyatakan dalam Ayat (2) Pasal mulai berlaku sesudah disahkan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR, apabila menyangkut eksploitasi golongan A, sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam Pasal 13 Undang-Undang ini dan/atau perjanjian karyanya berbentuk Penanaman Modal Asing.

Penanaman Modal Asing di bidang pertambangan umum didasarkan pada Kontrak Karya (KK). Filsafat dasar yang menjadi landasan Kontrak Karya adalah, bahwa pemerintah sebagai kuasa negara memberi kuasa kepada pihak perusahaan untuk melaksanakan kegiatan usaha pertambangan sebagaimana ditentukan dalam perjanjian (kontrak). Kontrak karya merupakan perjanjian antara pemerintah dengan investor.

Pemerintah berkedudukan sebagai *principal* sedangkan pihak perusahaan sebagai kontraktor. Perjanjian ini berlangsung antara Departemen Pertambangan dan Energi mewakili pemerintah dengan pihak perusahaan asing ataupun dengan perusahaan patungan asing nasional.

Hak dan kewajiban kontraktor secara keseluruhan cukup terperinci dicantumkan dalam kontrak karya. Sebagian isi perjanjian dalam kontrak karya sesuai dengan ketentuan umum sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sebagian lagi merupakan kesepakatan berdasarkan hasil perundingan.

Kontrak Karya sampai saat ini masih berlaku dan sangat membantu menumbuhkan iklim usaha yang diperlukan dalam usaha pertambangan. Keadaan demikian disebabkan oleh beberapa faktor yang menguntungkan antara lain; (1). Kontrak Karya bukanlah sekedar surat ijin, melainkan suatu perjanjian yang mengikat pihak pemerintah dan telah dikonsultasikan dengan DPR. (2) Ketentuan-ketentuan dalam kontrak karya mencakup keseluruhan tahap

usaha pertambangan, mulai dari penyelidikan sampai eksploitasi, pengolahan dan pemasaran hasil tambangnya; (3) Perusahaan pemegang kontrak karya terhindar dari kemungkinan terjadinya perubahan permanen di belakang hari, karena diberlakukan asas *lex specialis* terhadap kontraknya, dan tidak mengubah apapun yang telah disepakati; (4) Rumusan ketentuan dalam kontrak karya pada umumnya cukup jelas dan tidak mengandung sesuatu yang asing atau tidak dikenal dalam dunia usaha pertambangan pada umumnya; (5) Perusahaan PMA diberi hak mentransfer ke luar negeri dalam mata uang asing yang dikehendaki. Transfer tersebut berasal dari dana yang dihasilkan dari keuntungan perusahaan yang menjadi bagian pihak asingnya, dana yang berasal dari penghapusan dan penjualan saham yang dimiliki pihak asing biaya untuk tenaga kerja asing, serta pembayaran ganti kerugian dalam hal terjadi nasionalisasi terhadap perusahaan.

Usaha pertambangan sampai dengan tahun 2004, sesuai data yang disampaikan oleh Tim Terpadu Menteri Perokonomian menjelaskan bahwa, ijin

pertambangan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 terdapat sekitar 150 perusahaan yang terhambat kegiatannya.

Dari jumlah 150 perusahaan saat ini tinggal 124 perusahaan yang masih bertahan dengan perincian 4 KK, 56 KP dan 24 PKP2B. Dari jumlah tersebut, sebanyak 68 perusahaan (KK dan PKP2B) sudah melakukan kegiatan serendah-rendahnya eksplorasi, selebihnya masih melakukan kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi awal.

Tabel 5. Total Areal yang Sudah Diberikan dalam KP, KK, dan PKP2B

Pulau	KP	KK	PKP2B	LUAS (Ha)
Sumatera	322	11	6	13.432.778,88
Kalimantan	193	18	24	13.974.437,51
Sulawesi	42	5	-	1.753.075,92
Irian Jaya	18	6	1	5.039.694,87
Jawa	128	-	-	424.425,77
Bali	2	-	-	9.402,00
NTB	-	1	-	197.746,35
NTT	38	-	-	935.643,61
Maluku	9	1	-	209.713,25
	762	42	31	35.976.917,16

Sumber : Sembiring, Peran Industri Pertambangan Umum dalam Pengembangan Wilayah, Paper pada Temu Profesi Tahunan V, Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia, Jakarta 29 Agustus 1996

Keinginan untuk memberikan izin tersebut sebagai langkah Pemerintah untuk menggerakkan investasi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini. Jika mengharapkan proyeksi pertumbuhan ekonomi 5 persen tahun 2005 dan 5,5 persen pada tahun 2006 saja, Indonesia memerlukan investasi Rp. 379,8 triliun dan Rp. 471,4 triliun. Dari investasi yang diperlukan tahun 2005 sebesar Rp. 379,8 triliun hanya Rp. 82,3 triliun yang diperkirakan berasal dari Pemerintah. Sebagian besar, yakni Rp. 297,5 triliun berasal dari masyarakat. Sementara itu untuk 2006, dari investasi Rp. 471,4 triliun, dari masyarakat Rp. 378,6 triliun dan sisanya Rp. 92,9 triliun berasal dari Pemerintah. Dari data sebagaimana diuraikan tersebut, menunjukkan bahwa investasi asing di Indonesia sangat diperlukan untuk berlanjutnya pembangunan. Investasi asing tidak terbatas pada industri manufaktur saja, namun investasi tersebut seharusnya menawarkan investasi unggulan yang dapat menarik para investor. Investasi unggulan yang dapat ditawarkan oleh Indonesia kepada investor

tersebut adalah bidang eksploitasi bahan mentah yang membuat pembangunan Indonesia yang tergantung.⁸⁴ Termasuk upaya Pemerintah membuka izin usaha pertambangan baik berupa KP, KKP maupun PKP2B yang baru.

Pemerintah pada saat kepemimpinan Presiden Megawati Soekarno Putri telah mencanangkan dan merouka kembali investasi usaha pertambangan di Indonesia. Potensi sumber bahan mentah tersedia diharapkan dapat diolah dan dimanfaatkan dengan mengundang investor di bidang pertambangan untuk membangkikan kembali usaha-usaha pertambangan yang telah mengalami penurunan. Apabila investasi tersebut dapat berjalan diharapkan dari perusahaan tambang akan diperoleh pendapatan yang mencapai 16,8 milyar dollar AS dengan perkiraan tenaga kerja yang dapat terserap tidak kurang dari 63.892 orang.

Investasi bidang usaha pertambangan sebagai sarana meningkatkan devisa untuk negara diharapkan

⁸⁴ Fernando Henrique Cardoso; *"Assosiated Depedent Development : Theoritical and Practical Implications"*, dalam Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, (Jakarta : Granedia, 2000) hal. 75.

dapat mulai berjalan pada tahun 2005. Dari 13 perusahaan yang diijinkan beroperasi berdasarkan Perpu 1 tahun 2004 diharapkan Pemerintah akan memperoleh penerimaan negara berupa pajak dan bukan pajak. Dari pajak akan diperoleh pendapatan 299,770.00 dollar US per tahun, bukan pajak 80,030.00 dollar US per tahun. Jika dijumlah dengan 9 perusahaan lainnya, maka potensi penerimaan negara per tahun dari Kontrak karya Pertambangan dan PKP2B yang tumpang tindih dengan kehutanan dapat mencapai 501,064.00 ribu dollar US.⁸⁵

Jika dikaitkan dengan ketentuan jenis usaha di kawasan hutan lindung terbatas pada pemanfaatan hutan lindung saja. maka pemanfaatan Hutan Lindung sebagaimana dengan tegas diatur dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 hanya meliputi tiga jenis usaha pemanfaatan; yaitu pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Namun demikian dalam PP No. 31

⁸⁵ *Ibid.*

Tahun 2002 terdapat pasal karet yang memungkinkan dilakukan perubahan pada ketentuan pemanfaatan hutan lindung. Hal ini dapat ditelaah dari ketentuan Pasal 19 Undang-Undang No. 41 tahun 1999, yang menyatakan bahwa .⁸⁶ (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu, (2) Perubahan peruntukan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dilihat dari fungsinya, hutan terbagi menjadi 3, yaitu (a) fungsi konservasi, (b) fungsi lindung,

⁸⁶ UU 41 tahun 1999. Pasal 19 ayat (1) Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu, (2) Perubahan peruntukan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

dan (c) fungsi produksi.⁸⁷ Pemanfaatan kawasan lindung diberikan dengan mengajukan izin usaha pemanfaatan. Izin usaha ini dapat diberikan kepada perorangan maupun koperasi.⁸⁸

Dalam penjelasan Undang-undang No. 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada hutan lindung adalah segala bentuk usaha yang menggunakan kawasan dengan tidak mengurangi fungsi utama kawasan. Pemanfaatan tersebut dapat berupa : (a) budidaya jamur, (b) penagkaran satwa dan (c) budidaya tanaman obat dan tanaman hias.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan dinyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan pada Hutan Lindung meliputi; (a) usaha budidaya tanaman obat (herba), (b) usaha budidaya tanaman hias, (c) usaha budidaya jamur, usaha budidaya

⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 27 ayat (1).

perlebahan, (d) usaha budidaya penangkaran satwa liar, atau (e) usaha budidaya sarang burung walet.⁸⁹

Dalam pelaksanaan pemanfaatan kawasan pada hutan lindung tidak boleh : (a) menggunakan peralatan mekanis, (b) membangun sarana dan prasarana permanen; dan/atau (c) mengganggu fungsi kawasan.

Usaha budidaya tanaman obat (herba), usaha budidaya tanaman hias dan usaha budidaya tanaman jamur, meliputi pesemaian, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran. Usaha budidaya perlebahan meliputi kegiatan pembuatan tempat sarang lebah, pemeliharaan, pemanenan, pengamanan, pengolahan dan pemasaran. Usaha budidaya penangkaran satwa liar meliputi kegiatan perbanyakan dan atau pembesaran satwa liar. Usaha budidaya sarang burung walet meliputi, kegiatan pemeliharaan, pemanenan, dan pengamanan serta pemasaran.

Pemanfaatan Jasa Lingkungan pada hutan lindung adalah bentuk usaha yang memanfaatkan potensi jasa

⁸⁹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. PP No. 34 Tahun 2002. Pasal 19 ayat (2).

lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya, seperti : pemanfaatan untuk wisata alam, pemanfaatan air dan pemanfaatan keindahan dan kenyamanan.

Peraturan Pemerintah No.34 Tahun 2002 mengatur pemanfaatan jasa lingkungan meliputi : (a) Usaha wisata alam; (b) Usaha olah raga tantangan; (c) Usaha pemanfaatan air; (d) Usaha perdagangan karbon (carbon trade); atau (e) Usaha penyelematan hutan dan lingkungan.

Dalam penjelasan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, Pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan lindung adalah segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu dengan tidak merusak fungsi utama kawasan.

Dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dinyatakan bahwa, usaha pertambangan bukan termasuk bidang usaha yang tertutup bagi Penanaman Modal Asing (PMA).⁹⁰ Bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing

⁹⁰ Indonesia , Undang-undang tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 1 tahun 1967. Tanggal 10 Januari 1967. Pasal 6.

secara pengusahaan penuh, ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan menyatakan bahwa, "Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi Pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan". Penunjukan menteri diberikan berdasarkan Kontrak Karya Pertambangan (KKP).

Konsep KKP terutama diterapkan pada PMA pertambangan, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Ayat (1) UU PMA, yang menyatakan bahwa, "Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku."

Investasi usaha pertambangan merupakan sarana negara untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi

(*economic growth*), guna memperluas lapangan kerja, mengembangkan industri substitusi import untuk menghemat devisa, mendorong ekspor nonmigas untuk menghasilkan devisa, alih teknologi, membangun prasarana, dan mengembangkan daerah tertinggal.

B. Makna Perpu No. 1 Tahun 2004 terhadap Kelangsungan Kontrak Karya Pertambangan (KKP) Antara Pemerintah dan Perusahaan Pertambangan

Perpu yang berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai makna yang sangat jelas, yaitu dibentuk dan diundangkan karena keadaan yang tidak normal. Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22, suatu ketentuan berbentuk Perpu akan dikeluarkan apabila Negara berada dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Keadaan tersebut memaksa pemerintah untuk bertindak cepat dan tepat. Dikeluarkannya Perpu tersebut harus pula mendapat persetujuan DPR. Mengacu pada ketentuan Pasal 22 UUD 1945 tersebut, apabila ditinjau dari substansi Perpu No. 1 Tahun 2004 secara keseluruhan, syarat-

syarat untuk dikategorikan sebagai Perpu tidak dipenuhi. Pengkajian terhadap suatu ketentuan berbentuk Perpu dapat dilihat dari fungsinya, dan materi muatan Perpu tersebut.

1. Perpu No. 1 Tahun 2002 Dilihat dari fungsinya sebagai Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang (PERPU).

Fungsi PERPU sama dengan fungsi Undang-undang yang mencakup menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang tegas-tegas diatur dalam Pasal 22 UUD 1945 tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya. Pengaturan lebih lanjut secara umum, sebagai pedoman dasar lainnya dapat dilihat dalam Batang Tubuh UUD 1945. Fungsi ini tersirat dalam Penjelasan Umum UUD 1945 Alinea IV yang menentukan telah cukup jikalau Undang Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara yang baru terbentuk dan negara muda,

lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada Undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah, dan mencabut."

Pengaturan lebih lanjut ditentukan dalam TAP MPR yang tegas-tegas menentukan bahwa, Undang-undang adalah dasar untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR. Pengaturan lebih lanjut dari ketentuan dalam TAP MPR secara tegas menyebutkan bahwa, maksud dikeluarkannya suatu ketentuan adalah apabila sesuatu masalah disebut secara tegas dalam TAP MPR untuk diatur dengan Undang-undang, maka kita harus mengaturnya dengan undang-undang.

Pengaturan di bidang materi Konstitusi, seperti: Organisasi, tugas dan susunan lembaga tertinggi/tinggi negara, Tata hubungan antara negara dan warga negara dan warga negara dan antara warga negara/penduduk timbal balik.⁹¹

⁹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Kanisius, 2001), hlm. 113-115.

2. Perpu No.1 Tahun 2002 Dilihat dari Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) .

Materi muatan Perpu adalah setingkat dengan Undang-Undang yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa, dibentuk Presiden, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini merupakan Peraturan Pemerintah yang menggantikan kedudukan Undang-undang, maka materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari Undang-undang.⁹²

3. Dilihat dari Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) .

Apabila memperhatikan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) tersebut mempunyai hierarki, fungsi dan materi muatan yang sama dengan Undang-undang, hanya di dalam pembentukannya Perpu berbeda dengan suatu

⁹² *Ibid.*, hlm. 131.

Undang-undang. Suatu Undang-undang selalu dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam keadaan normal, sedangkan Perpu dibentuk Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya "kegentingan yang memaksa". Dalam penjelasan Pasal 22 UUD 1945 menyatakan bahwa, sebagai *verordeningsrecht* Presiden berhak untuk mengatur dan menentukan dalam kegentingan yang memaksa.⁹³

Perpu ditetapkan untuk mengatur suatu materi yang seharusnya diatur dengan Undang-undang. Namun, Undang-Undang dikeluarkan tanpa disyaratkan adanya keadaan yang mendesak, sedangkan diundangkannya suatu Perpu karena alasan keadaan yang mendesak, sehingga tidak mungkin ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat untuk membicarakan Rancangan Undang-Undang yang mengatur materi tersebut. Dikeluarkannya Perpu tersebut dimaksudkan untuk mengatasi keadaan agar keselamatan negara dapat dijamin oleh Pemerintah. Oleh karena itu,

⁹³ *Ibid.*, him. 150.

terpaksa Pemerintah bertindak cepat dan tepat, dengan menetapkan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuasaan dan derajat sama dengan undang-undang, tetapi dibuat tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka runtunan proses perundang-undangan untuk Perpu berjalan lebih singkat, mengingat pembentukan PERPU tentunya dilakukan dalam hal kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, beberapa mata rantai prosesnya dipersingkat, misalnya Panitia Antar-Departemen menjadi tidak selalu perlu dan permintaan tanggapan dan pertimbangan para Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non-departemen yang bersangkutan perlu lebih dipercepat.⁹⁴ Namun demikian dengan adanya Perpu 1 Tahun 2004 memberikan kesempatan dibukanya kembali usaha pertambangan bagi 13 perusahaan, dan diharapkan investasi tersebut akan dapat membantu Pemerintah dalam (1) Menyediakan Lapangan Kerja, (2) mengembangkan Industri Substitut

⁹⁴ *Ibid.*, hlm 151, diambil dari A. Hamid Attamimi, *Mekanisme Perundang-undangan, makalah pada Penyusunan Program Legislatif*, Jakarta, BPHN, 1979.

Import Untuk Menghemat Devisa, (3) Mendorong Perkembangan Industri Barang-barang Eksport Non Migas Untuk Mendapatkan Devisa, (4) Pembangunan Daerah Tertinggal, dan 5) Alih Teknologi.

1. Penyediaan lapangan kerja.

Sejak terjadinya krisis perbankan pada tahun 1997 yang kemudian berkembang menjadi krisis ekonomi, pengangguran mengalami peningkatan yang sangat besar, terutama pengelolaan sumber daya alam tambang dan hutan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan meningkatnya pengangguran di Indonesia, Pertama terjadinya krisis ekonomi, sehingga menyebabkan menurunnya kegiatan usaha dan investasi asing. Kedua, banyak perusahaan mengalami kebangkrutan karena utang dalam negeri atau luar negeri membesar akibat melemahnya rupiah. Salah satu dampak lain krisis moneter adalah ketidakmampuan perusahaan membeli bahan baku yang berasal dari luar negeri, menurunnya permintaan masyarakat akan barang dan jasa, sehingga banyak perusahaan yang gulung tikar atau untuk mencegah kerugian yang lebih besar sebagian pengusaha mengurangi produksi dan

mengurangi jumlah tenaga kerjanya. Ketiga, laju pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja tiap tahun sebesar 1,7 juta orang.⁹⁵

Menurut *Center for Labor and Development Studies (CLDS)*,⁹⁶ jumlah pengangguran saat ini sudah pada tahap mengkhawatirkan karena jumlahnya mencapai 42 juta jiwa pada tahun 2002 dan dengan perkiraan pertumbuhan ekonomi sekitar 3%, maka angka pengangguran pada tahun 2003 akan mencapai 43,6 juta dan pada tahun 2004 mencapai 45,2 juta. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2004 ini diperkirakan mencapai 4,2%.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2002 sebesar 3,5% tidak dapat menyediakan kebutuhan lapangan kerja. Menteri Koordinator kesejahteraan rakyat saat itu mengatakan,⁹⁷ bahwa pertumbuhan ekonomi 3%-4% per tahun tidak akan cukup menyerap pengangguran dan tidak cukup untuk mengurangi angka

⁹⁵ Raden Pardede, Kompas Agustus 2002.

⁹⁶ Republika, 13 Mei 2002.

⁹⁷ Bisnis Indonesia, Selasa, 30 Juli 2002.

kemiskinan di Indonesia, karena dengan angka pertumbuhan ekonomi sebesar itu, praktis tidak ada aktivitas ekonomi yang mampu menampung luapan tenaga kerja.

Pada tahun 2003, Pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 4%, laju inflasi 9%, nilai tukar rupiah terhadap dollar Rp. 9000/US\$, penerimaan minyak dan gas sebesar Rp. 70,97 triliun. Banyak kalangan sebelumnya menilai asumsi itu terlalu optimis, sekalipun tidak memadai untuk menyerap sekitar 8 juta penganggur terbuka saat ini.⁹⁸

Untuk mencapai angka pertumbuhan ekonomi 4%, Indonesia tidak dapat hanya mengandalkan dari penerimaan pajak, hasil ekspor migas dan nonmigas, tabungan dalam negeri dan bantuan luar negeri. Jika hanya mengandalkan sumber dalam negeri, angka pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak akan berkelanjutan, untuk itulah diperlukan investasi (asing).

⁹⁸ Bisnis Indonesia, Selasa, 17 September 2002.

Pertumbuhan angka investasi jelas akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya mempengaruhi jumlah pengangguran serta perputaran roda ekonomi. Jika tidak ada perkembangan ekonomi yang optimal dapat memicu terjadinya ledakan pengangguran yang akan menciptakan permasalahan sosial dan memperburuk stabilitas keamanan maupun politik. Gejolak sosial politik pada gilirannya akan mengganggu pertumbuhan ekonomi itu sendiri.

2. Mengembangkan Industri Substitusi Import untuk

Menghemat Devisa

Pada permulaan kembalinya investasi asing ke Indonesia dengan lahirnya Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Pemerintah mengembangkan industri import, untuk menghemat devisa. Perusahaan-perusahaan Asing di Indonesia memproduksi barang-barang yang sebelumnya di import. Dengan berkurangnya import Indonesia akan barang-barang jadi, maka akan dapat menghemat devisa.

3. Mendorong Berkembangnya Industri Barang-barang Ekspor Nonmigas Untuk Mendapatkan Devisa.

Dalam lima tahun terakhir mulai tahun 1997 sampai 2001, kegiatan ekspor nonmigas dan migas mengalami fluktuasi . Pada tahun 1998 nilai ekspor nonmigas menurun 3,65 persen dan pada tahun 1999 menurun 4,57 persen. Ekspor nonmigas mengalami kenaikan sebesar 22,92 persen terjadi pada tahun 2000, namun pada tahun 2001 kembali menurun sebesar 8,99 persen.

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terpuruknya nilai ekspor Indonesia, antara lain, *Pertama*, rendahnya harga komoditas migas; *Kedua*, rendahnya nilai tukar rupiah dan tingginya tingkat suku bunga. Perubahan nilai tukar telah mengakibatkan meningkatnya biaya produksi (biaya penggunaan bahan baku, bahan penolong impor dan biaya produksi); *Ketiga*, rendahnya produksi sektor riil; *Keempat*, melemahnya daya saing komoditas tradisional seperti pakaian jadi, sepatu, kayu lapis dan karet yang telah diolah; *Kelima*, pasar domestik tidak tumbuh sementara pasar internasional ambruk

akibat jatuhnya ekonomi global. Pasar-pasar tradisional ekspor Indonesia seperti Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang juga sempat terpuruk dalam krisis ekonomi.

Merosotnya nilai ekspor Indonesia mengancam sektor riil. Daya saing industri yang berorientasi ekspor yang menyerap tenaga kerja besar menjadi sangat menurun. Ini terjadi antara lain pada industri, kayu, pulp dan kertas, elektronik, tekstil, alas kaki, dan produk kulit yang merupakan 70 persen dari total ekspor nonmigas, dan menyerap 70 persen dari total tenaga kerja.⁹⁹

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik,¹⁰⁰ perkembangan ekspor Indonesia adalah sebagai berikut: (1) tahun 1998 ekspor migas sebesar 7,9 miliar US\$ dan non migas sebesar 40,9 miliar US\$, (2) tahun 1999 ekspor migas sebesar 9,8 miliar US\$ dan nonmigas sebesar 38,7 miliar US\$, (3) tahun 2000 ekspor migas sebesar 14,4 miliar US\$ dan

⁹⁹ Tempo, 6 Januari 2002.

¹⁰⁰ Republika, Senin 19 Agustus 2002.

nonmigas sebesar 46,9 miliar US\$; (4) tahun 2001 ekspor migas sebesar 5,6 US\$ dan ekspor nonmigas sebesar 21,6 miliar US\$.

Amerika serikat merupakan negara yang memberikan nilai ekspor terbesar dengan jumlah rata-rata 6,9 juta dollar AS, disusul Jepang 6,6 juta dollar AS, Singapura 5,3 juta dollar AS, Hongkong 1,6 juta dollar AS dan Belanda 1,6 juta dollar AS.

Sejak krisis ekonomi ekspor nasional nonmigas, terus mengalami penurunan. Padahal dari ekspor inilah, Indonesia dapat memperoleh devisa dengan cepat sehingga dapat digunakan untuk melakukan recovery ekonomi. Penurunan ini juga dirasakan oleh industri tekstil dan produksi tekstil.¹⁰¹ Menurunnya ekspor Indonesia berpengaruh terhadap berkurangnya cadangan devisa.

Untuk menutup difisit transaksi berjalan, Pemerintah harus memacu nilai ekspor baik migas maupun nonmigas. Upaya peningkatan ekspor menghadapi beberapa kendala, seperti, masalah likuiditas mata

¹⁰¹ Jawa Pos, 6 Januari 2002.

uang asing, penegakan hukum yang lemah, kurangnya jaminan keamanan, serta terlalu seringnya frekuensi perubahan kebijakan.¹⁰²

Untuk itulah, Indonesia harus memperbaiki berbagai hambatan dalam ekspor dan mencari pasar alternatif untuk memasarkan produk ekspor. Salah satu strategi yang dapat ditempuh untuk mendorong kinerja ekspor dapat dilakukan dengan memberikan paket stimulus pada sektor elektronik dan sektor yang lain. Selain itu, Pemerintah harus mampu menciptakan usaha yang sehat dan menciptakan mekanisme yang efektif serta iklim yang kompetitif.¹⁰³

Untuk meningkatkan nilai ekspor baik migas dan nonmigas diperlukan adanya investasi. Dengan peningkatan nilai ekspor diharapkan akan meningkatkan devisa atau valuta asing yang dicadangkan dan dikuasai oleh Bank. Dana inilah yang

¹⁰² Bisnis Indonesia, Kamis, 12 Desember 2002.

¹⁰³ Bisnis Indonesia, Sabtu, 11 Januari 2003.

akan digunakan untuk membiayai impor dan kewajiban lain kepada pihak asing.

Selain mendorong datangnya investasi khususnya asing, untuk meningkatkan ekspor memerlukan adanya perbaikan iklim usaha. Hasil survei indeks kepercayaan eksportir yang dilakukan oleh perusahaan konsultan Castle Asia (catatan kaki) menyatakan bahwa, indeks kepercayaan eksportir untuk jangka pendek pada kuartal ketiga tahun 2002 mengalami penurunan, yakni dari 32,5 persen menjadi 27,0 persen.¹⁰⁴ Untuk itu, Gabungan Importir Nasional Indonesia (GINSI) meminta Tim Koordinasi Peningkatan Kelancaran Arus Barang Ekspor dan Impor yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 54 tanggal 23 Juli 2002, agar segera mengkoordinasikan upaya-upaya pemberantasan berbagai penyelundupan secara intensif.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Kompas, 26 Agustus 2002.

¹⁰⁵ Republika, 20 Agustus 2002.

4. Pembangunan Daerah-daerah Tertinggal

Investasi diharapkan sebagai salah satu sumber pembiayaan dalam pembangunan yang dapat digunakan untuk membangun infrastruktur, seperti pelabuhan, telekomunikasi, perhubungan udara, air minum, listrik, air bersih, jalan, rel kereta api, pelabuhan. Pembangunan infrastruktur ini diperlukan dalam rangka membangun daerah-daerah yang tertinggal atau rusak akibat terjadinya berbagai konflik seperti di Propinsi Nagroe Aceh Darussalam, Papua, Maluku dan Poso.

Kawasan yang menjadi prioritas untuk dijadikan tempat investasi adalah di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Menurut Manuel Kaisipo¹⁰⁶ ada tiga investor asing yang telah menanamkan investasi pertambangan di Kawasan Timur Indonesia sebesar 2,1 millir. Investasi tersebut dilakukan di tiga daerah KTI yaitu Sulawesi Utara, Maluku Utara dan Irian Jaya.

Di Sulawesi Utara, investasi yang dilakukan adalah di bidang pertambangan emas, sedangkan di Maluku Utara dan Irian Jaya investasi di bidang

¹⁰⁶ Tempo Interaktif, 4 September 2001.

pertambangan nikel. Investasi ini telah menyerap 10 ribu sampai 30 ribu tenaga kerja yang sebagian besar berasal dari masyarakat setempat.

Untuk mengembangkan potensi daerah Papua dan masyarakat setempat, Pemerintah Malaysia dan Brunei berjanji akan mengajak dan mendorong para pengusaha di negaranya untuk menanam modal di daerah tersebut.¹⁰⁷ Kehadiran investor selain mengembangkan bisnis juga untuk membangun daerah setempat. Untuk mendukung proyek tersebut, Pemerintah Daerah Papua harus mempersiapkan infrastruktur dan menciptakan kondisi keamanan. Infrastruktur yang terpenting adalah pembangunan jalan, jembatan, dermaga dan pelabuhan udara di setiap kabupaten dan kecamatan.

5. Alih teknologi

Penanaman modal (asing) diharapkan dapat mewujudkan alih teknologi dan peningkatan ilmu pengetahuan. Kelemahan negara berkembang dalam bidang teknologi akan sangat mempengaruhi proses transformasi dari agraris menuju industrialisasi.

¹⁰⁷ Kompas, 26 Juli 2002.

Untuk menggiatkan investasi (asing) kemudahan-kemudahan saja tidak cukup tetapi diperlukan juga adanya perlindungan Hak Kekayaan Intelektual.

**C. Tumpang Tindih Kewenangan Perijinan Usaha
Pertambangan Pasca Berlakunya Perpu No. 1 Tahun 2004.**

Menarik untuk dicermati dalam pembahasan kewenangan izin investasi usaha pertambangan di Indonesia. Kooordinasi antar instansi Pemerintah dapat dikatakan sangat lemah dalam hal pemberian izin ini. Hal ini dapat dimaklumi karena izin usaha pertambangan bukan hanya persetujuan Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya Pertambangan atau Perjanjian Kerjasama Pengusahaan Tambang Batubara, tetapi yang lebih penting adalah izin penggunaan lahan yang berkaitan dengan hutan.

Pada masa lalu sebelum hutan Indonesia diusahakan secara besar-besaran, permasalahan tambang di kawasan hutan dapat diselesaikan dengan baik oleh Pemerintah, karena dampak kerusakan hutan dan penambangan belum sehebat sekarang ini. Namun saat ini hutan yang ada ternyata sudah tergradasi dan

sudah tahap yang mengawatirkan bagi kelangsungan lingkungan hidup ummat manusia.

Jika dikaitkan dengan kewenangan izin usaha pertambangan, Menteri Kehutanan dapat memberikan izin pinjam pakai kawasan hutan, yaitu Menteri dapat menyerahkan penggunaan atas sebagian kawasan hutan baik yang telah ditunjuk maupun yang telah ditetapkan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar sektor kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan dan fungsi kawasan hutan tersebut.¹⁰⁸

Kawasan hutan yang dapat dipinjam pakaikan, pada dasarnya hanya kawasan hutan produksi yang diserahkan penggunaannya kepada pihak lain dengan cara pinjam pakai. Kawasan hutan selain hutan produksi, hanya dapat dipinjam pakaikan kepada pihak lain bila akan dipergunakan untuk kepentingan umum terbatas.¹⁰⁹

Yang dimaksud dengan kepentingan umum terbatas adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat yang pelaksanaan kegiatan pembangunannya dilakukan dan dimiliki oleh Instansi Pemerintah serta tidak

¹⁰⁸ Keputusan Menteri Kehutanan No. 55/Kpts-II/1994 tentang *Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan*. Tahun 1994., Pasal 1.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Pasal. 9.

digunakan untuk mencari keuntungan, untuk keperluan pembuatan jalan umum, saluran pembuangan air, saluran pengairan, fasilitas pemakaman umum, fasilitas keselamatan umum, repeater telekomunikasi, stasiun-stasiun pemancar radio, stasiun relay televisi, bak penampung dan pipa saluran air bersih.¹¹⁰

Kewenangan Menteri Kehutanan di dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 dalam pemberian izin usaha pertambangan diatur dalam Pasal 38 ayat (5).¹¹¹ Kewenangan tersebut sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kehutanan Pasal 1 ayat (15) yang dinyatakan Menteri adalah menteri yang disertai tugas dan bertanggungjawab di bidang kehutanan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 38 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, sebenarnya dibuka peluang untuk memberikan izin usaha pertambangan di Hutan Lindung meskipun dengan persyaratan yang sangat ketat, dan hal ini sebagai wujud ketidakserasian antara peraturan perundang-undangan di bidang pertambangan

¹¹⁰ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 3.

¹¹¹ Pasal 38 ayat (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Ayat (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

dan kehutanan. Secara eksplisit pemberian ijin usaha pertambangan di hutan lindung "dapat diberikan" jika mengacu ketentuan Pasal 38 Ayat (1), (2) (3) (5) dan yang "tertutup/tidak diperbolehkan" bagi penambangan dengan pola pertambangan terbuka tercermin dalam ketentuan Ayat (4).¹¹²

Kewenangan perijinan yang dimiliki oleh Menteri Kehutanan sangat mutlak karena Menteri diberi amanat oleh undang-undang. Penguasaan hutan oleh Negara, berarti memberi wewenang kepada Pemerintah untuk :

(a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; (b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan, dan (c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.¹¹³

¹¹² Indonesia, Undang-Undang tentang Kehutanan, UU No. 41 Tahun 1999, Pasal 38 Ayat (1) dinyatakan bahwa, Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung, (2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan, (4) *Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.* Dalam Pasal 38 Ayat (5) telah ditentukan bahwa, pemberian ijin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas, serta bernilai strategis dilakukan Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹¹³ *Ibid.*, Pasal 4 Ayat (2).

Penafsiran peraturan perundang-undangan yang dipengaruhi oleh rezim *economies* dan *kapitalisem* akhirnya mengalahkan rezim *environmentalisem* terbukti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Apakah hal tersebut dapat dibenarkan? Tentunya dapat dibenarkan secara hukum. Pemerintah telah melaksanakan proses secara benar, sebab proses pembuatan Perpu tersebut telah melalui mekanisme hukum yang berlaku dan sudah mendapatkan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat saat itu.

Secara filosofis dan sosiologis dapat dikatakan Perpu tersebut tidak tepat, karena tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUD 1945, terutama Ayat (1) Dalam hal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.¹¹⁴

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.hal. 29, dikatakan "mengenai apa yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa ini sering menimbulkan penafsiran yang meluas. Karena itu, sebaiknya hal ini lebih disempurnakan

Jika dilihat dari fungsi, materi muatan dan proses pembentukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu 1 Tahun 2004) sebenarnya tidak perlu dikeluarkan karena malah akan menyimpang dari konsep hukum Perpu itu sendiri.

Dengan demikian dikeluarkannya Perpu No.1 Tahun 2004, tidak menyelesaikan permasalahan investasi usaha pertambangan, karena kunci semua itu adalah tumpang tindih perijinan usaha pertambangan yang menyebar pada instansi-instansi pemerintah. Instansi tersebut dapat dari Pemerintah Pusat yang mengacu pada Undang-undang pertambangan dan undang-undang yang mengatur tentang Kehutanan. Masalah krusial yang sebenarnya harus diselesaikan adalah mengenai format perijinan usaha

dengan mengaitkannya dengan pengertian keadaan darurat yang pemberlakuannya dipersyaratkan memenuhi kriteria-kriteria yang diatur dengan undang-undang. Misalnya, ketentuan berkenaan dengan keadaan darurat yang sampai sekarang masih berlaku berdasarkan undang-undang tahun 1954 adalah keadaan darurat perang, darurat militer atau darurat sipil dengan ukurannya masing-masing. Jika salah satu keadaan tersebut sudah diberlakukan, maka barulah Pemerintah berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.

Kewenangan Menteri Kehutanan adalah kewenangan Pemerintah Pusat.¹¹⁵ Undang-Undang No. 22 tahun 1999 telah mengatur dalam Bab IV tentang Kewenangan Daerah, Pasal 7 kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Dalam Undang-undang penggantinya, yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan yang menjadi

¹¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000, Pasal 1 bagian a, disebutkan Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari Presiden beserta para Menteri. UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ke 15, disebutkan Menteri adalah menteri yang diserahi tugas dan tanggung jawab di bidang kehutanan.

urusan Pemerintah, meliputi (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional, dan (f) agama.¹¹⁶

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah:

Pasal 2 menyatakan bahwa,

- (1) Kewenangan Pemerintah mencakup kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- (2) Kewenangan bidang lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.
- (3) Kewenangan bidang lain, terutama yang berkaitan dengan bidang Kehutanan ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (3) butir 4 bagian c, dinyatakan kewenangan Pemerintah dalam Bidang Kehutanan dan Perkebunan, yaitu penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsinya. Butir 7 bidang Penanaman Modal dinyatakan pemberian izin dan pengendalian penanaman modal untuk usaha berteknologi strategis yang mempunyaiderajat kecanggihan dan berisiko tinggi dalam penerapannya.

¹¹⁶ Republik Indonesia, *Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 32 tahun 2004, LN. No. 125. TLN No. 4437.

Kewenangan Menteri Kehutanan yang terkait langsung dengan izin usaha pertambangan diatur dalam Pasal 38 ayat (5) UU apa?.¹¹⁷ Kewenangan Menteri Kehutanan tersebut sejalan dengan ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kehutanan Pasal 1 ayat (15) UU apa?.¹¹⁸ Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral¹¹⁹ sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 huruf j Undang-Undang No.11 Tahun 1967, mempunyai tugas dan kewenangan meliputi urusan pertambangan. Kewenangan tersebut tercermin dalam ketentuan Pasal 4, Pasal 17 dan Pasal 18. Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa;" Menteri dapat memberikan ijin Kuasa Pertambangan, KKP, PKP 2B, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku"

¹¹⁷ Pasal 38 ayat (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Ayat (5) Pemberian ijin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹¹⁸ Pasal 38 ayat (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian ijin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. Ayat (5) Pemberian ijin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹¹⁹ Ketika lahirnya Undang-Undang No.11 Tahun 1967, Menteri yang dimaksud adalah Menteri Pertambangan, pada saat ini Menteri yang diberi kewenangan dan dimaksud berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 1967 adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan¹²⁰. Kewenangan pemberian izin yang dimiliki Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral hanya dalam lingkup perijinan yang berkaitan dengan tambang, tetapi tidak termasuk perijinan kawasan hutan maupun lahan yang berstatus hutan. Perijinan juga berlangsung di departemen masing-masing akibatnya maka, terjadi tumpang tindih lahan hutan dan lahan untuk usaha pertambangan. Dalam kawasan hutan lindung yang jumlahnya 30,316 juta hektar terjadi tumpang tindih dengan kawasan usaha pertambangan seluas 11,4 juta hektar.¹²¹

Setelah diberlakukanya Undang-Undang No.22 Tahun 1999, Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 kembali diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 75 Tahun 2001 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1967 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 11

¹²⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan*, Undang-Undang No. 11 Tahun 1967, LN. No. Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831.

¹²¹ Forest Watch Indonesia, *Menambang di Hutan Lindung*, 2003.

Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Perubahan ketentuan tentang pemberian kuasa pertambangan diatur dalam Pasal 1 , yang memberikan kuasa pertambangan kepada Bupati/Walikota dan Gubernur.

Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 9 dan Pasal 10.¹²² Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 1453 K/29/MEM/2000 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum dinyatakan dalam bidang pertambangan, Gubernur sesuai kewenangannya berhak memberikan izin kepada atas permohonan pencadangan wilayah pertambangan apabila pencadangan wilayah yang dimohon terletak pada wilayah lintas Kabupaten/Kota dan wilayah laut di luar sepertiga

¹²² Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.(1) Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. (2) Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

dari batas laut daerah Propinsi. Gubernur juga memberikan izin Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Kerja Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), sesuai lingkupnya.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor : 1453 K/29/MEM/2000 Tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan Tugas Pemerintahan di Bidang Pertambangan Umum. Bupati/Walikota dapat menerima/menolak dan memberikan izin Kuasa Pertambangan (KP), Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Kerja Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), sesuai lingkupnya.

Memperhatikan kewenangan-kewenangan yang ada, maka terdapat hal yang berbeda dalam perijinan di sektor usaha pertambangan. Ijin usaha yang diberikan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Gubernur dan Bupati/Walikota banyak tergantung dari jenis lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan usaha. Jika berkaitan dengan kawasan hutan, maka kunci pemberian ijin usaha pertambangan ada pada Menteri Kehutanan. Perubahan perijinan usaha pertambangan

yang sentralistik kepada Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota juga belum menjamin bahwa perusahaan pertambangan akan memperhatikan aspek sosial dan lingkungan. Daerah cenderung menambah investasi dengan tujuan dan alasan untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) daripada melaksanakan pelestarian lingkungan hidup.

Dengan kewenangan yang besar sebenarnya Menteri Kehutanan dapat berperan aktif untuk membina dan memonitor terhadap izin yang telah diberikan. Kementerian Lingkungan Hidup dapat berperan lebih aktif karena pada dasarnya Kementerian Lingkungan Hidup turut berperan aktif dalam proses perijinan sampai pengawasan terhadap operasional perusahaan dan penegakan hukum lingkungan.

Peraturan perundang-undangan di bidang investasi selama kurun waktu terakhir belum mampu mencerminkan aspek kepastian hukum. Hal ini disebabkan munculnya peraturan yang cenderung memberatkan investor. Komite Pemantauan Pelaksanaan

Otonomi Daerah (KPPOD)¹²³ mengusulkan agar prosedur penanaman modal dalam pelayanannya dilakukan satu atap untuk menghindari dualisme. Investasi asing akan sulit masuk ke Indonesia tanpa adanya pengaturan yang jelas antara pusat dan daerah. Departemen Dalam Negeri menerangkan dalam pelaksanaan dan implementasi otonomi daerah banyak terjadi konflik antar Provinsi dengan kabupaten/kota dan antar kabupaten/kota karena adanya perbedaan penafsiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 saat itu. Salah satu pasal yang menimbulkan masalah diantaranya Pasal 11 ayat (2) yang memberikan kewenangan secara wajib kepada kabupaten/kota untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang memberikan kewenangan kepada pemerintah dengan pemberian persetujuan permohonan Penanaman Modal Asing.

¹²³ KPPOD : Undang-Undang Investasi Perlu Layanan Satu Atap, Bisnis Indonesia, 5 Juni 2002.

Dampak yang paling nyata dari pelaksanaan otonomi daerah adalah menyangkut masalah perijinan. Perijinan merupakan faktor yang sangat vital yang menentukan apakah investor bersedia menanamkan modalnya atau tidak. Menurut Deputy Menteri Negara Investasi Bidang Pengembangan Usaha Nasional mengatakan untuk menarik Investor asing menanamkan modalnya ke Indonesia relatif masih sulit, karena mereka masih mengkhawatirkan pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Mereka mengkhawatirkan pelaksanaan UU tersebut akan mempengaruhi kelangsungan usaha mereka, apabila pada saat ini terlanjur menanamkan modalnya di daerah. Selain itu, dengan diberlakukannya otonomi daerah menyebabkan terjadinya KKN dalam bentuk lain di daerah-daerah. Hal ini ditandai dengan beberapa pemilihan Pemerintah Daerah yang dilaksanakan, sering kali tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga menimbulkan instabilitas. Untuk melakukan pembenahan ekonomi, pemerintah dituntut untuk menyusun dan menyempurnakan sejumlah Undang-undang yang terkait dengan pemulihan ekonomi.

Pada saat ini, pemerintah bersama DPR sedang berusaha menyelesaikan pembahasan sekitar 120 Rancangan Undang-undang yang akan menjadi dasar kebijakan dalam membenahi perekonomian Indonesia yang mulai menunjukkan perbaikan. Salah satunya, Undang-undang tentang Penanaman Modal dalam rangka menciptakan iklim yang betul-betul kondusif bagi dunia usaha untuk menggerakkan perekonomian Indonesia. Para pengusaha sangat membutuhkan ketertiban, sehingga mereka tidak ragu dalam melakukan kebijakan investasi.

Salah satu RUU yang saat ini sedang dipersiapkan pemerintah adalah RUU tentang investasi, pemerintah akan menerapkan kebijakan *equal treatment* dengan menghilangkan status PMA dan PMDN. Semangat yang terkandung dalam RUU investasi adalah perlakuan yang sama (*equal treatment*), keterbukaan, dan pelayanan satu atap terhadap berbagai rintisan investasi.

D. Kepastian Hukum Investasi Usaha Pertambangan di Indonesia Dalam Hubungannya Dengan diberlakukannya Perpu No.1 Tahun 2004

Jika melihat lebih jauh proses lahirnya Perpu 1 Tahun 2004, maka perlu dipertanyakan apakah benar dengan Perpu tersebut memberikan kepastian hukum dan tidak menimbulkan dampak negatif dari kegiatan pertambangan tersebut. Untuk memahami konsep Perpu 1 Tahun 2004 dapat dilihat dari makna Perpu itu sendiri.

Perpu yang berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai makna yang sangat jelas, yaitu dikeluarkan untuk mengatasi keadaan yang tidak normal. Apabila dilihat dari substansi secara keseluruhan Perpu 1 Tahun 2004 dapat dilihat bahwa terbentuknya Perpu 1 Tahun 2004 tersebut, keadaannya tidak memenuhi syarat untuk dikeluarkan Perpu tersebut.

Pada saat ini, Perpu sudah diberlakukan namun kepastian hukum bagi investasi usaha pertambangan belum ada jaminan. Hal ini disebabkan lahirnya Perpu tidak sesuai kenyataan yang ada dan dilahirkan oleh keputusan politik yang dalam petik "tergesa-gesa". Masalah kegiatan pertambangan tidak murni masalah investasi tetapi lebih kepada kearipan penguasa untuk mencari sumber pendanaan yang lebih baik. Pemerintah perlu segera melakukan amandemen terhadap semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Alam, karena sudah tidak sesuai dengan keadaan saat sekarang.

Sebagai contoh adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan menyatakan bahwa, Wilayah hukum Pertambangan Indonesia adalah mencakup seluruh kepulauan Indonesia, tanah dibawah perairan Indonesia dan paparan benua (*continental shelf*) kepulauan Indonesia. Makna ini sangat luas dan belum memikirkan permasalahan kawasan hutan.¹²⁴

¹²⁴ Pasal 1 huruf k, UU No. 11 Tahun 1967.

Pasal 38 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 khususnya Pasal 19 dan Pasal 38 yang memberikan peluang untuk penggunaan kawasan hutan untuk usaha pertambangan dengan cara pinjam pakai. Perubahan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 telah diganti dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tidak terpikirkan bagaimana mengantisipasi konflik kawasan hutan untuk usaha pertambangan. Meskipun usaha pertambangan sudah ada terlebih dahulu dari Undang-undang Kehutanan pada kenyataannya tidak pula diatur bagaimana mengatasi permasalahan usaha pertambangan pada kawasan hutan.

Ijin pinjam pakai kawasan hutan juga tidak secara jelas memperbolehkan usaha pertambangan di kawasan hutan, bahkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan pada waktu itu dikeluarkan dengan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya UU No. 5 Tahun 1967 dan UU No. 5 Tahun 1990 dan karena alasan ekonomi dan investasi. Dampaknya sampai saat ini konflik penanganan areal bekas pertambangan menjadi tidak jelas antara Departemen-departemen terkait.

Banyak areal pertambangan yang ditinggalkan karena habis ijinnya atau sengaja ditinggalkan oleh pemegang ijin dan hanya dibiarkan dan ditelantarkan, bekas areal pertambangan menjadi kubang-kubang besar yang sudah tidak bisa dikelola dan dimanfaatkan untuk aktifitas kehidupan manusia.

Berbagai pemerhati hukum dan praktisi pertambangan mengatakan bahwa, masalah usaha pertambangan menjadi tidak menentu disebabkan oleh perubahan Undang-undang, dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan diganti dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yaitu dalam Ketentuan Peralihan tidak mengakomodir terhadap kontrak-kontrak usaha pertambangan yang telah ada sebelum lahirnya undang-undang (Perpu 1 Tahun 2004). Inti dari Perpu sebagaimana dinyatakan dalam konsideran bahwa, Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tidak mengatur mengenai kelangsungan perijinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang tersebut, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang

pertambangan di kawasan hutan terutama bagi investor yang telah memiliki izin atau perjanjian sebelum berlakunya Undang-undang tersebut, sehingga menempatkan Pemerintah dalam posisi yang sulit dalam mengembangkan investasi. Dalam rangka terciptanya kepastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan, dan mendorong minat serta kepercayaan investor untuk berusaha di Indonesia, dipandang perlu untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dilihat dari konsideran Perpu tersebut, menurut penulis terdapat kecerobohan Pemerintah dalam membuat perjanjian-perjanjian usaha pertambangan di Indonesia. Seharusnya dalam konsep pembahasan sebelum lahirnya Undang-undang Kehutanan sudah menjadi prioritas untuk diselesaikan. Pemerintah disini akan menjadi tidak dalam posisi yang baik, karena investor usaha pertambangan di Indonesia akan berpendapat bahwa tidak ada kepastian hukum.

Sebaliknya, Pemerintah juga harus tunduk pada keterlibatan Indonesia dalam dialog global yang membahas masalah kehutanan yang menempatkan sumberdaya hutan nasional sebagai *global ownership*. Hutan tidak semata-mata untuk kepentingan manusia (*antroposentrik*), dikonsumsi dengan boros (*konsumtif*), dan obyek yang boleh dieksploitasi sesuai dengan keinginan (*deterministik*). Dalam kaitannya dengan lingkungan hidup konsep kehutanan dibahas dalam Forum Global yang antara lain diselenggarakannya *United Nations Conference on Human Environment* (UNCHE), atau Konferensi Lingkungan Hidup, di *Stockholm*, Swedia, pada 1972. Pada hari pembukaan konferensi tersebut, 5 Juni, selanjutnya ditetapkan sebagai Hari Lingkungan Hidup Sedunia, Konferensi *Stockholm* telah menghasilkan resolusi monumental, yaitu pembentukan badan khusus PBB untuk masalah lingkungan : *United Nations Environmental Programme* (UNEP), yang markas besarnya di tetapkan di *Nairobi*, Kenya, *Convention on International Trade in Endangered Species* (CITES) atau Konvensi PBB mengenai perdagangan internasional jenis-jenis Flora dan Fauna

yang terancam punah merupakan tanggapan terhadap tindak lanjut dari rekomendasi Konferensi Stockholm Nomor 99.3.CITES ditetapkan pada suatu konferensi diplomatik di Washington DC, pada 3 Maret 1973 dan mulai diterapkan pada 1 Juli 1975. Misi dan tujuan CITES adalah untuk menghindarkan jenis-jenis tumbuhan dan satwa dari kepunahan di alam melalui system pengendalian jenis-jenis tumbuhan dan satwa, serta produk-produknya secara internasional.

Menyadari eskalasi masalah lingkungan, pada 1983 PBB membentuk *World Commission on Environment and Development* (Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan) yang di ketahui oleh Ny Gro Brundtland, Perdana Menteri Norwegia. Komisi ini menyelesaikan tugasnya pada tahun 1987 dengan menerbitkan laporan "*Our Common Future*" yang di kenal dengan Laporan Brundtland. Tema laporan ini adalah *Sustainable Development* (pembangunan berkelanjutan). Komisi ini mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai suatu upaya yang mendorong tercapainya kebutuhan generasi kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhannya. Konsep

ini menekankan pentingnya pertumbuhan ekonomi tanpa mengorbankan standar lingkungan yang tinggi. Inilah *Underlying Concept* pembangunan berkelanjutan yang hingga saat ini terus berkembang mengikuti dinamika perubahan.

Awal 1980-an, keberadaan hutan tropis mulai diagendakan dalam dialog global. Suatu proses negosiasi yang panjang telah berlangsung di bawah naungan UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). Hasil dari pertemuan global tersebut dibentuknya *International Tropical Timber Agreement* (ITTA) atau Perjanjian Kayu Tropis Internasional. ITTA merupakan perjanjian multilateral tentang komoditas yang di adopsi pada 18 November 1983 di Geneva dan mulai diberlakukan pada 1 April 1985. ITTA melandasi pembentukan Organisasi Internasional Kayu Tropis (*International Tropical Timber Organization* /ITTO) Pada 1986. Saat ini ITTO beranggotakan 58 negara, yang terdiri dari 33 negara produsen dan 25 negara konsumen. Indonesia termasuk tiga negara dengan vote terbesar (146) bersama Brazil (159) dan Malaysia (103). Besarnya vote ini, antara

lain ditentukan oleh luas hutan dan volume ekspor negara anggota.

Fokus kegiatan ITTO adalah pengelolaan hutan berkelanjutan (*Sustainable Forest Management /SFM*). ITTO merupakan forum dialog multilateral untuk menciptakan harmonisasi kebijakan dan panduan guna melestarikan persediaan kayu tropis di pasaran internasional, melalui pelestarian sumber daya hutan tropis di pasaran internasional, melalui pelestarian sumber daya hutan tropis. Kegiatan ITTO Yokohama Action Plan yaitu : (1) meningkatkan transparansi pasar kayu internasional; (2) promosi kayu tropis dari hutan yang dikelola secara lestari; (3) mendukung kegiatan untuk pengamanan sumber kayu tropis; (4) meningkatkan pengelolaan hutan berkelanjutan; (5) meningkatkan pengelolaan kayu tropis dari sumber yang lestari; dan (6) meningkatkan efisiensi industri pengolahan dan pemanfaatan kayu tropis secara lestari.

ITTO telah menerbitkan sejumlah panduan (*policy document*) untuk meningkatkan pengelolaan hutan tropis dan konservasi hutan, serta memberikan kegiatan

kepada negara anggotanya untuk menerapkan panduan tersebut dalam bentuk bantuan proyek. Dana pelaksanaan proyek berasal dari negara-negara konsumen. Pentingnya keberadaan organisasi ini tercermin dari adanya proses perpanjangan ITTA 1983 menjadi ITTA 1994. Selanjutnya, ITTA 1994 yang masa berlakunya akan berakhir pada 31 Desember 1996, kini sedang dalam tahap perundingan untuk dapat diperbaharui. Proses perpanjangan ITTA 1994 telah dilakukan melalui beberapa pertemuan pendahuluan, dimulai dari sidang *preparatory Committee / PrepCom I* (Panama, Mei 2003), Sidang PrepCom II (Yokohama, November 2003), dan pertemuan *Friends of the Chair on the Negotiations of a Successor Agreement to the ITTA, 1994* (Interlaken, April 2004). Pertemuan Interlaken diharapkan dapat memuluskan proses perundingan berikutnya.

Hasil Pertemuan Interlaken mengindikasikan adanya tiga masalah utama yang akan menjadi perdebatan dalam proses perundingan berikutnya, yaitu Sidang *UNCTAD for the Negotiation of a Successor Agreement to the ITTA, 1994* (Geneva, Juli 2004). Dua

puluh tahun setelah Konferensi Lingkungan Hidup di *Stockholm*, atau lima tahun setelah terbitnya Laporan *Brundtland*, PBB menyelenggarakan *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) atau Konferensi Khusus tentang Masalah Lingkungan dan Pembangunan atau yang lebih dikenal dengan KTT Bumi (*Earth Summit*) pada tahun 1992 di Rio de Janeiro, Brazil. Jargon "*Think globality, act locally*", yang menjadi tema KTT Bumi menjadi populer untuk mengekspresikan kehendak berlaku ramah terhadap lingkungan. KTT Bumi menekankan pentingnya semangat kebersamaan (*multilaterisme*) untuk mengatasi berbagai masalah yang ditimbulkan oleh developmentalist dan upaya-upaya melestarikan lingkungan (*environmentalist*).

Dalam KTT Bumi, Pemimpin dunia mengkompromikan rencana-rencana besar yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan yang didasarkan atas perlindungan lingkungan hidup, pembangunan ekonomi dan sosial. Kesepakatan tersebut dituangkan dalam tiga dokumen yang secara hukum mengikat (*legally binding*) dan tiga dokumen yang secara hukum tidak mengikat (*non-legally*

binding). *Legally binding documents* terdiri dari tiga konvensi :

1. *Convention on Biologicall Diversity* (CBD) atau Konvensi Keanekaragaman Hayati;
2. *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) atau Konvensi Kerangka PBB tentang Perubahan Iklim;
3. *Convention to Combat Desertification* (CCD) atau Konvensi tentang Mengatasi Degradasi Lahan.

Non-legally binding documents terdiri dari tiga kesepakatan, yaitu :

1. *Rio Declaration* tentang Prinsip yang menekankan hubungan antara lingkungan dan pembangunan;
2. *Forest Principles*, yang menyatakan pentingnya hutan bagi pembangunan ekonomi, penyerap karbon atmosfer, perlindungan keanekaragaman hayati dan pengelolaan Daerah Aliran Sungai.
3. Agenda 21 a rencana komprehensif mengenai program pembangunan berkelanjutan ketika memasuki abad 21.

Tindak lanjut penting KTT Bumi adalah pembentukan *Commision on Sustainable Development/CSD* (Komisi Pembangunan Berkelanjutan) berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB. Komisi ini diberi mandat untuk memonitor pelaksanaan kesepakatan KTT Bumi, meningkatkan kerjasama internasional, serta mengkaji kemajuan pelaksanaan Agenda 21 pada semua tingkatan. Penempatan hutan dalam forum global berkembang terus dari pembangunan berkelanjutan (*World Summit on*

Sustainable Development/WSSD) yang menekankan pada pengelolaan hutan berkelanjutan yang dimaknai dalam perspektif luas yang mencakup pengelolaan hutan dalam dimensi pembangunan ekonomi, sosial, budaya dan perlindungan lingkungan hidup.

Kepastian hukum usaha pertambangan dari jumlah total areal yang telah diijinkan Pemerintah Pusat maupun Daerah berdasarkan data tahun 1996, untuk KP, KK dan PKP2B telah mencapai 35.976.917,16 Ha.¹²⁵ kawasan lahan hutan yang digunakan untuk areal pertambangan sekitar 11,4 Juta hektar.¹²⁶ Segera mungkin ditata kembali tentang luasan hutan yang akan dipergunakan untuk kegiatan pertambangan. Royalti yang diperoleh oleh Pemerintah dari usaha pertambangan hanya sekitar 1-4 % dari pendapatan yang diperoleh dari sebuah industri penambangan, dan sisanya mereka bawa ke negara asal investor.¹²⁷

Diduga, royalti yang kecil tersebut dikarenakan Pemerintah tidak dalam posisi yang kuat dalam

¹²⁵ Sembiring, S.F. Peran Industri Pertambangan Umum Dalam Pengembangan Wilayah, Paper pada Temu Profesi Tahunan V, Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia, Jakarta, 29 agustus 1996.

¹²⁶ Forest Watch Indonesia, Menambang di Hutan Lindung Mei-Juli 2003.

¹²⁷ *Ibid.*

"bernegosiasi" dengan para investor pertambangan yang datang ke Indonesia untuk memberikan modal. Sudah seharusnya, pemerintah memiliki kecerdasan dalam meramu kerjasama dengan investor supaya perekonomian Indonesia dapat membaik dengan tidak merusak ekosistem yang ada. Royalti tersebut perlu dikaji apakah seimbang dengan kerusakan lingkungan yang terjadi pada areal pertambangan. Mungkin nilai dari pendapatan yang diperoleh dari industri pertambangan memang besar dibandingkan dengan industri sektor lain, namun nilai tersebut sebenarnya tidak sebanding dengan dampak negatif yang ditimbulkan, seperti kerusakan hutan sebagai sumber kehidupan baik bagi masyarakat disekitar hutan, perkotaan, maupun di sekitar pesisir dan laut, kerusakan keanekaragaman hayati yang dimiliki Indonesia baik di daratan maupun di lautan, kerusakan budaya leluhur dan kearifan tradisonal yang dimiliki masyarakat adat, polusi terhadap sungai, tanah, dan udara yang dikarenakan pengelolaan terhadap pembuangan limbah dari industri pertambangan yang sembarangan, sehingga asyarakat

sekitar industri pertambangan banyak yang tercemari oleh polusi tersebut, dan mempengaruhi kesehatan mereka. Munculnya konflik antar masyarakat dan konflik dengan perusahaan pertambangan itu sendiri.

Diduga, sektor pertambangan ini merupakan sektor kegiatan ekonomi yang paling merusak di seluruh kegiatan eksploitasi sumber daya alam, mengubah bentang alam, merusak dan menghilangkan total vegetasi yang ada di atasnya. Pertambangan mengeluarkan limbah yang cukup besar dalam bentuk tailing maupun batuan limbah. Lahan-lahan bekas pertambangan, jika tidak direhabilitasi akan berbentuk kubangan-kubangan raksasa, hamparan tanah gersang yang bersifat asam.¹²⁸

Dengan Perpu saja belum memberikan jaminan kepastian hukum bagi usaha pertambangan di Indonesia. Langkah konkrit, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat segera melakukan amandemen Undang-Undang Penanaman Modal, Kehutanan, Pertambangan, dan

¹²⁸ Contoh mengenai terdapat kubangan-kubangan raksasa bekas galian pertambangan terlihat di bekas-bekas areal pertambangan timah di Pulau Belitung, atau bekas-bekas pertambangan emas

menyusun strategi yang membangkitkan investor untuk melakukan investasi di Indonesia. Karena investor sebelum melakukan investasi terlebih dahulu akan melakukan penilaian terhadap aspek-aspek yang turut mempengaruhi iklim penanaman modal, yaitu; kesempatan ekonomi, kepastian hukum dan stabilitas politik.¹²⁹

Oleh karena itu, bagi negara-negara berkembang, untuk dapat mendatangkan investor setidaknya-tidaknya dibutuhkan tiga syarat yaitu; *Pertama*, ada *economic oportunity* (investasi mampu memberikan keuntungan secara ekonomis bagi investor); *Kedua*, *political stability* (investasi sangat dipengaruhi stabilitas politik); *Ketiga*, *legal certainty* atau kepastian hukum.

1. Syarat kesempatan ekonomi (*Economic Opportunity*)

Untuk menarik modal asing dibutuhkan adanya kesempatan ekonomi bagi investor, seperti dekat dengan sumber daya alam, tersedia bahan baku, tersedia lokasi untuk mendirikan pabrik yang cukup,

¹²⁹ Pancras J. Nagy, *Country Risk, How to Asses, quantify and monitor* (London : Euromony Publications, 1979) halm.54.

tersedianya tenaga kerja yang murah dan tersedianya pasar yang prospektif.

Ditinjau dari aspek ekonomi, Indonesia secara umum masih memiliki keunggulan alamiah dan komparatif, seperti; *Pertama*, negeri yang sangat luas dengan diberkahi kelimpahan kekayaan alam. Sumber daya alam Indonesia masih cukup banyak. *Kedua*, jumlah penduduk sangat besar yang membentuk pasar dan potensi tenaga kerja yang murah.

Dengan melihat beberapa potensi, Indonesia masih menjadi tempat tujuan penanaman modal yang menarik bagi investor asing meskipun penegakan keamanan dan kepastian hukum masih dipertanyakan banyak pihak.¹³⁰ Selain potensi-potensi ini, *International Monetary Fund* (IMF) memperkirakan ekonomi Indonesia bakal mengalami *booming* seperti negara Asia lainnya. Syaratnya, Pemerintah harus serius dalam melanjutkan reformasi yang dapat meyakinkan pasar. Langkah-langkah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi adalah dengan melaksanakan reformasi struktural yang meliputi reformasi

¹³⁰ Media Indonesia, Indonesia Masih Menarik Investor Asing, 7 Oktober 2000.

perbankan, restrukturisasi perusahaan, serta reformasi hukum.

Potensi-potensi yang dimiliki Indonesia, saat ini belum mampu diberdayakan secara maksimal dan Indonesia justru terpuruk dalam krisis ekonomi yang menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan. Berdasarkan kajian Bank Dunia, kemiskinan di Indonesia bukan sekedar 10-20 persen penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, 60 persen penduduk berpendapatan di bawah US\$ 2 per hari, sehingga sangat rentan terhadap kemiskinan pendapatan dan sosial. Insentif yang paling efektif untuk menarik investasi adalah jika Pemerintah mampu menegakkan hukum dan memberikan jaminan keamanan. Ketegasan Pemerintah dalam menerapkan peraturan dan kebijakan, terutama konsistensi penegakan hukum dan keamanan.¹³¹ Banyak investor asing masih tertarik untuk menanamkan modalnya di Indonesia, karena Indonesia masih memiliki keunggulan komparatif dibanding dengan negara-negara tujuan investasi yang lain.

¹³¹ Kompas, Berbagai Revisi untuk Menarik Investasi Asing, Rabu, 24 April 2002.

Investor tidak akan melihat insentif pajak seperti *tax holiday* sebagai daya tarik investasi, melainkan apakah ada jaminan keamanan maupun penegakan hukum.

Indonesia masih merupakan negara utama tujuan investasi dan pengembangan bisnis di kawasan Asia Tenggara. Alasannya, luas wilayah dan jumlah penduduk di atas 200 juta merupakan insentif yang menarik para investor. Untuk itu, Pemerintah perlu mengurangi sektor usaha yang masuk dalam daftar negatif investasi yang selama ini tertutup bagi investor asing.

Faktor *accountability* dengan melakukan reformasi secara konstitusional serta memperbaiki sistem peradilan dan hukum merupakan suatu syarat yang sangat penting dalam rangka menarik investor. Dorodjatun Kuntjoro Jakti mengungkapkan masih kecilnya investasi yang masuk ke Indonesia akibat masih adanya kendala yang menyangkut sistem perpajakan, ¹³²kepercayaan, prosedural birokrasi, administrasi daerah, dan soal perburuhan.

¹³² Bisnis Indonesia, 13 Juni 2002.

2. Aspek Substansi Hukum

Peraturan perundang-undangan di bidang investasi selama kurun waktu terakhir belum mampu mencerminkan aspek kepastian hukum. Hal ini disebabkan munculnya peraturan yang cenderung memberatkan investor. Peraturan di bidang investasi masih tersebar dimana-mana dan membawa ego masing-masing Departemen. Kepastian hukum dalam investasi sangat dipengaruhi pula oleh :

a. Aparatur Hukum

Aparatur hukum mempunyai peran yang sangat besar dalam menarik investor atau menciptakan iklim yang kondusif untuk berinvestasi. Aparatur hukum meliputi badan judikatif, legislatif, dan eksekutif. Kualitas aparat hukum yang seringkali menyebabkan kerugian negara dan menyebabkan apriori dari para investor, dapat terlihat dari budaya atau pola-pola *illegal* dalam mengimpor suatu produk. Banyak barang-barang, seperti mobil mewah, senjata, tekstil, elektronik dalam jumlah besar dapat lolos di kepabeanan, padahal tidak dilindungi dengan dokumen

yang sah.¹³³ Penyelundupan mobil mewah bahkan menggunakan modus baru dengan teknik mutilasi (pemotongan mobil menjadi beberapa bagian).

Berdasarkan Penelitian yang dilakukan oleh *MCKinsey and Company* mengenai peringkat pelaksanaan *good corporate governance* pada lima Negara di Asia yang melibatkan para investor di Asia, Eropa, dan Amerika dinyatakan bahwa, Indonesia menempati peringkat terendah dalam pelaksanaan *good corporate governance*.¹³⁴ Survei juga menunjukkan, lebih dari 75 responden menyatakan isu mengenai pemerintahan lebih penting dari pada isu mengenai keuangan. Dalam survei tersebut, juga tercermin sebenarnya para investor rata-rata setuju untuk membayar 27 persen premium jika perusahaan-perusahaan Indonesia menerapkan prinsip *good corporate governance*. Indonesia, sebetulnya tidak perlu merasa khawatir akan dijauhi investor asing. Investasi yang sudah ada tidak akan lari jika sistem usaha yang bersih (*clean business*) diterapkan. Menurut Amien Rais,

¹³³ Media Indonesia, 27 Maret 2000.

¹³⁴ Kompas, *Indonesia Terpuruk Dalam Good Corporate Governance*, 25 Juni 2000.

kalau Indonesia jauh dari KKN, maka investor akan datang berduyun-duyun ke Indonesia.

b. Budaya Hukum

Budaya hukum adalah persepsi atau pandangan masyarakat terhadap sistem hukum. Para investor asing akan memperhatikan budaya hukum masyarakat dan pelaku bisnis dalam menghadapi setiap permasalahan yang berkaitan dengan hukum. Para investor sangat membutuhkan adanya kepastian hukum yang diwujudkan melalui kepatuhan terhadap kontrak atau kerjasama yang ada dan adanya kepastian tentang mekanisme penyelesaian jika terjadi sengketa.

Pada saat ini, budaya hukum (*legal culture*) di Indonesia belum mampu terbangun dengan baik. Rendahnya kualitas budaya hukum tersebut sangat mempengaruhi tingkat pemahaman masyarakat terhadap hukum yang sangat beragam. Salah satu faktor yang mempengaruhi budaya hukum adalah perilaku para pengusaha atau investor.

Berdasarkan hasil survei *Transparency International*, lembaga anti korupsi,¹³⁵ menemukan faktor bahwa pengusaha mancanegara terbiasa menyuap para pejabat negara berkembang. Pada sisi lain, dalam laporan tersebut, para pengusaha asing menyatakan buruknya kondisi pengadilan di Indonesia. Sebagai contoh, perusahaan Singapura mengeluh karena menurut mereka pengadilan terlalu dini mengambil keputusan, sebelum keterangan para tergugat didengar. Nasib yang sama, dihadapi juga perusahaan-perusahaan asuransi asal Kanada, Manulife, Philip Hampden Smith. Kasus yang sama juga menimpa, *International Finance Corporation* (IFC) sebuah anak perusahaan Bank Dunia. Meski perkaranya sudah sampai ke Mahkamah Agung, upaya IFC menyelesaikan sengketa lewat pengadilan kandas.

3. Syarat stabilitas Politik (*Political Stability*)

Investor mau datang ke suatu negara sangat dipengaruhi oleh faktor *political stability* (stabilitas politik). Terjadinya konflik elit politik

¹³⁵ Media Indonesia, Clean Business Akan Datangkan Investor, 3 Maret 2000.

atau konflik masyarakat akan berpengaruh terhadap iklim investasi. Penanam modal asing akan datang dan mengembangkan usahanya jika negara yang bersangkutan terbangun proses stabilitas politik dan proses demokrasi yang sangat konstitusional. Memburuknya iklim investasi, meningkatkan *country risk* dan belum mantapnya kondisi sosial politik mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap arus modal. Kondisi semacam inilah yang terjadi dalam pengembangan politik di Indonesia. Akibatnya terjadilah pelarian arus modal yang sempat memuncak dan disebutkan pernah mencapai 40 miliar dollar AS dalam beberapa bulan setelah krisis finansial tahun 1997. Akibatnya yang lain, sampai saat ini Indonesia tidak termasuk negara favorit untuk berinvestasi. Hasil pemeringkatan yang disusun perusahaan *AT Kearney* tahun 2001, Indonesia tidak termasuk dalam 25 negara favorit tujuan investasi, sementara Cina menduduki peringkat kedua setelah Amerika Serikat.

Sebenarnya risiko politik dan risiko ekonomi suatu negara tidak akan menyurutkan minat investasi, jika ada kompensasi terhadap risiko bentuk "*return*"

yang lebih tinggi.¹³⁶ Dengan paket kebijakan yang dapat memberikan return yang tinggi kepada investor, diharapkan aliran modal masuk dapat segera mempercepat pemulihan ekonomi nasional.

Terlepas dari penilaian perusahaan AT Kearney sebenarnya daya tarik yang dapat dibuat Pemerintah untuk menjadikan Indonesia sebagai negara tujuan investasi. Namun beberapa kali momentum ini lewat begitu saja akibat tingginya ketidakpastian risiko di Indonesia yang berasal dari faktor internal. Pertikaian antar elit politik menjadi salah satu pemicu instabilitas yang pada gilirannya menggajal upaya-upaya *recovery* ekonomi. Konflik politik sangat berpengaruh terhadap dunia usaha Indonesia. Karena alasan kekhawatiran menyangkut politik, lembaga pemeringkat internasional *Moody's Investors Service* mengatakan, tidak akan menaikkan peringkat obligasi dan surat utang, serta peringkat deposito bank Indonesia dalam valuta asing.¹³⁷

¹³⁶ Suara Pembaharuan, Country Risk Indonesia Masih Tinggi, 24 Mei 2000.

¹³⁷ Kompas, Kenaikan Peringkat RI Tergajal Problem Politik, 7 Maret 2001.

Dengan *country risk* yang sangat tinggi, maka banyak investor enggan datang ke Indonesia. Bank Pembangunan Asia (ADB)¹³⁸ menilai, perekonomian Indonesia masih berisiko dan dapat terancam oleh ruwetnya kemelut ekonomi dan politik. Faktor lain yang menjadi menghambat, kegagalan dalam mengatasi korupsi yang mewabah serta memperbaiki transparansi dan efisiensi. Untuk restrukturisasi ekonomi, ADB memperkirakan bakal terhambat oleh kondisi sosial politik yang tak mendukung. Untuk menarik atau meningkatkan modal asing, paling tidak diperlukan tiga syarat yang harus dipenuhi. **Pertama**, mempertahankan secara terus menerus keuntungan ekonomi yang dapat diambil para investor atau dengan kata lain, penanam modal asing mempunyai kesempatan ekonomi sehingga dapat digunakan untuk mengembangkan investasinya. **Kedua**, perlu menciptakan adanya kepastian hukum yang mencerminkan kebenaran dan keadilan serta tidak bersifat diskriminatif. Kepastian hukum ini harus meliputi aspek substansi

¹³⁸ Media Indonesia, Negara Teluk Akan Tingkatkan Investasi Sebagai Bukti Komitmennya kepada Indonesia, 25 April 2000.

hukum, mulai dari Undang-undang sampai dengan peraturan-peraturan daerah dan putusan-putusan pengadilan. Untuk menjamin adanya konsistensi dalam pelaksanaan peraturan diperlukan adanya dukungan aparat hukum yang professional dan bermoral serta didukung dengan adanya budaya hukum masyarakat. **Ketiga,** stabilitas politik. Untuk menjamin keberlangsungan investasi asing, diperlukan adanya stabilitas politik dan harus dihindari munculnya konflik vertikal (antara elit politik) dan konflik horisontal (konflik antara kelompok masyarakat).

4. Syarat kepastian hukum (*legal certainty*)

Pemulihan ekonomi membutuhkan investasi baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Para investor akan datang ke suatu negara, apabila dirasakan negara tersebut berada dalam situasi yang kondusif. Untuk mewujudkan sistem hukum yang mampu mendukung iklim investasi diperlukan aturan yang jelas mulai dari izin untuk usaha sampai dengan biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk mengoperasikan perusahaan.

Kata kunci untuk mencapai kondisi ini adalah adanya penegakan supremasi hukum (*rule of law*).

Oleh karena itu hukum sangat berperanan untuk menumbuhkan investasi. Hukum sebagaimana dinyatakan oleh **Savigny**, "... law is an expression... together with language, of the spirit of a people (*Volksgeist*). This deeply mystical idea at least involves the nation that law is much more than a collection of rules or judicial precedents. The spirit of a nation or people is the encapsulation of its whole history, the collective experience of the social group extending back through the ages of its existence. The law of such a people or nation written down at any given time is no more than a static representation of a process which is always continuing : the evolution of culture..."¹³⁹

Hukum merupakan cerminan dan hasil dari cita-cita (*idealisme*), rasa, karsa, dan karya masyarakat, berdasarkan pengalamannya sesuai dengan perjalanan masyarakat yang bersangkutan dari waktu ke waktu.

Dalam menggalakan investasi tersebut, hukum tidak boleh dipandang hanya sekedar kumpulan peraturan semata-mata. Hukum harus merupakan cerminan ekspresi masyarakat mengenai apa yang baik

¹³⁹ Roger Cotterrel, *The Sociology of Law : An Introduction*, (London : Butterworth & Co Ltd, 1984., p. 23.

dan apa yang buruk. Hukum merupakan cita-cita masyarakat tentang kedamaian. Oleh karenanya proses penegakan dan pembaharuannya mengikuti perubahan peradaban masyarakat yang diaturnya. Idealnya, perubahan hukum harus sejalan dengan perubahan/ perkembangan peradaban manusia. Menempatkan hukum bukan hanya dipandang sebagai suatu *control social* yang dilakukan oleh penguasa terhadap masyarakat saja. Hukum harus dipandang juga sebagai salah satu dari fungsinya sebagai "*social engenering*". Hukum dalam pengertian "*social control*" dijadikan sebagai aspek normatif dari kehidupan social (*social life*). Dalam hokum investasi hukum merupakan suatu variable yang kuantitatif, yang masing-masing berbeda menurut waktu dan tempat. Bilamana terjadi suatu kasus dalam masyarakat, maka tujuan penggunaan terapi hukum adalah mengembalikan kondisi masyarakat kembali normal (*normality*). Seperti pada kasus penambangan di dalam hutan, idealnya dalam pemberian

konsiliasi dapat terciptanya suatu keadaan masyarakat yang harmony (*social hamony*).¹⁴⁰

Fungsi hukum dalam masyarakat, sebagaimana pendapat Kohler bahwa, "... law is relative to civilization and laws are relative to the civilization of time and place. There is no universal body of legal institutions and legal rules for all civilizations. Law is different in its details. Law is alike in the fundamental quest, that is, the furthering civilization through a forcible ordering of thing."¹⁴¹ Dalam hubungan dengan "civilization", Kohler mengatakan bahwa, "... it is the social development of human powers toward their highest possible unfolding."¹⁴² Dengan demikian hukum berfungsi sebagai agen pembangunan social secara keseluruhan.

Apabila dikaitkan dengan pendapat Pound, hukum dilukiskan sebagai hubungan antara individu yang

¹⁴⁰ Donald Black, *The Behavior of Law*, (USA : Academic Press, Inc Orlando Florida, 1976)., p.1-5.

¹⁴¹ Roscoe Pound, "*Interpretation of Legal History*", WM, W. GAUNT & SONS, INC., Holmes Beach, Florida, USA., 1986. p.143.

¹⁴² *Ibid.*

satu dengan lainnya dalam kaitannya dengan tujuan hukum dalam memenuhi kepuasan kebutuhan yang diinginkan manusia. Menurut Pound, *"The individual was the organ of humanity and humanity was perfected as the individual perfected himself. Undoubtedly there is truth in this. One great agency in social progress is individual spontaneous initiative. Hence the social interest in individual free action as part of the social interest in the individual life."*¹⁴³ Kohler, sebagaimana disitir Pound, dalam mencapai tujuan hukum ada dua jalan yang dapat ditempuh. Pertama adalah, *"... it is maintain existing values of civilization..."* seperti yang dilakukan oleh Bangsa Greek dan Bangsa Romawi yang diikuti oleh bangsa-bangsa pada abad pertengahan, yang mereka pandang sebagai tujuan akhir dari hukum. Kedua, membentuk hokum yang baru untuk mengantisipasi perkembangan dan pertumbuhan kehendak manusia. Jika hal-hal yang berkaitan dengan investasi dikaitkan dengan pendapat yang disampaikan Kohler dan Pound sangat tepat untuk mengatasi kesulitan investasi di

¹⁴³ *Ibid.*, p. 144.

Indonesia. Seharusnya peraturan perundangan-undangan yang mengatur investasi di Indonesia menggunakan teori Pound yang melihat Undang-undang sebagai "tool of social control and a tool of social engineering,"¹⁴⁴ kelihatannya sangat tepat apabila peraturan perundang-undangan dalam rangka meningkatkan investasi di Indonesia berfungsi sebagai sebagai pengawasan sosial dan hukum dijadikan sebagai alat untuk pembangunan baik secara substansi, struktur, maupun budaya hukum.

Pound menggaris bawahi bahwa dalam memfungsikan hukum sebagai "alat rekayasa sosial" harus mampu melindungi tiga kepentingan dasar yakni kepentingan umum, kepentingan social, dan kepentingan perorangan.¹⁴⁵ Berdasarkan teori hukum sebagaimana dikemukakan Pound sebenarnya tidak ada alasan Negara mengalami kesulitan dalam memberikan jaminan kepastian hukum untuk menarik investor.

¹⁴⁴ Roscoe Pound, *Interpretation of Legal History*, Chapter 7, dikutip dari W. Friedmann, *Legal Theory*, (Terjemahan : *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis & Problematika Keadilan*), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 140-147.

¹⁴⁵ Kepentingan umum yang dimaksud oleh Pound meliputi (1) kepentingan-kepentingan Negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan hakikat kepribadian, dan (2) kepentingan-kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan-kepentingan social (dalam W. Friedmann, *op. cit.* hal. 141).

B A B V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari pokok permasalahan tentang peluang investasi di bidang usaha pertambangan pada kawasan hutan pasca berlakunya Perpu No. 1 Tahun 2004, setelah diaji dan dianalisis maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut;

1. Investasi di Indonesia khususnya usaha pertambangan munculnya didasari oleh faktor ekonomi dalam rangka mencapai target mengejar pertumbuhan ekonomi. Dengan investasi usaha di bidang pertambangan diharapkan proyeksi pertumbuhan ekonomi 5 persen tahun 2005 dan 5,5 persen pada tahun 2006. Dengan kenaikan pertumbuhan tersebut Indonesia memerlukan investasi Rp. 379,8 triliun dan Rp. 471,4 triliun. Dari investasi yang diperlukan tahun 2005 sebesar Rp. 379,8 triliun tersebut, hanya Rp. 82,3 triliun yang diperkirakan berasal dari Pemerintah. Sebagian besar, yakni Rp. 297,5 triliun berasal dari masyarakat.

Sementara itu diproyeksikan untuk tahun 2006, dari investasi Rp. 471,4 triliun, sumber dana dari masyarakat sebesar Rp. 378,6 triliun dan sisanya sebesar Rp. 92,9 triliun berasal dari Pemerintah. Investasi khususnya Asing di Indonesia sangat diperlukan untuk berjalannya pemerintahan. Apabila investasi tersebut dapat berjalan diharapkan dari perusahaan tambang akan diperoleh pendapatan yang mencapai 16,8 milyar dollar AS dengan perkiraan tenaga kerja yang dapat terserap tidak kurang dari 63.892 orang. Investasi bidang usaha pertambangan sebagai sarana meningkatkan devisa untuk negara diharapkan dapat berjalan mulai tahun 2005. Dari 13 perusahaan diharapkan Pemerintah akan memperoleh penerimaan negara berupa pajak dan bukan pajak. Dari pajak akan diperoleh pendapatan 299,770.00 dollar US per tahun, bukan pajak 80,030.00 dollar US per tahun. Jika dijumlah dengan 9 perusahaan lainnya, maka potensi penerimaan negara per tahun dari Kontrak karya Pertambangan dan PKP2B yang tumpang tindih dengan kehutanan mencapai 501,064.00 ribu dollar US.

Namun yang perlu diantisipasi bahwa, jenis usaha di kawasan hutan lindung terbatas pada pemanfaatan hutan lindung saja. Pemanfaatan Hutan Lindung tersebut dengan tegas diatur dalam Undang-Undang No.41 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2002 dan hanya meliputi tiga jenis usaha pemanfaatan; yaitu pemanfaatan kawasan lindung, pemanfaatan jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Oleh karena itu, pembaharuan hukum masih diperlukan baik dari struktur, substansi, maupun kultur (budaya hukum) baik dari masyarakat investor, penegakan hukum, maupun pemerintah.

2. Dalam pemberian izin investasi usaha pertambangan di Indonesia permasalahan yang menonjol adalah adanya tumpang tindih dalam penggunaan kawasan hutan, khususnya hutan lindung dan hutan suaka alam. Hal tersebut dilatar belakangi oleh substansi hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang insinkronisasi, menyebabkan kewenangan dalam pemberian ijinpun terjadi tumpang tindih kewenangan. Pada perjanjian pinjam pakai hanya

dapat diberikan pada kawasan hutan produksi dan sangat terbatas, sedangkan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dalam memberikan izin usaha pertambangan hanya sebatas perijinan yang menjadi kewenangannya dan tidak mencakup kawasan hutan yang akan digunakan untuk kegiatan usaha pertambangan. Gubernur dan Bupati/Walikota juga terikat dengan luasan kewenangan yang dimiliki. Untuk peralihan fungsi hutan lindung ke hutan lain adalah menjadi kewenangan Menteri Kehutanan dan harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Dengan adanya Perpu 1 Tahun 2004, sebenarnya belum dapat dikatakan memberi kepastian hukum investasi di Indonesia. Seharusnya Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat melakukan amandemen terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan dan pengelolaan sumber daya alam. Perpu 1 Tahun 2004 lebih bersifat politis karena menyimpang dari filosofi Perpu itu sendiri. Dengan kata lain, meskipun sudah ada Perpu jika Menteri Kehutanan dan jajarannya tidak mau memproses dan

mengeluarkan ijin penggunaan kawasan hutan lindung kepada perusahaan pertambangan, maka perusahaan tersebut tidak dapat melakukan kegiatan pertambangan. Penafsiran Pasal 19 dan 38 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 perlu dipertegas, sehingga Perpu dapat dilaksanakan. Dampak kerusakan lingkungan hidup akan terjadi apabila Pemerintah tidak konsisten melakukan penegakan hukum terhadap para pelaku usaha pertambangan, terutama kerusakan terhadap hutannya sendiri, masyarakat sekitar dan lingkungan. Pengalaman di masa lalu sampai saat ini menunjukkan bahwa akibat penambangan telah banyak mengakibatkan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Diduga, sektor pertambangan ini merupakan sektor kegiatan ekonomi yang paling merusak di seluruh kegiatan eksploitasi sumber daya alam, merubah bentang alam, merusak dan menghilangkan total vegetasi yang ada di atasnya. Pertambangan mengeluarkan limbah yang cukup besar dalam bentuk tailing maupun batuan limbah. Lahan-lahan bekas pertambangan, jika tidak direhabilitasi maka akan

akan berbentuk kubangan-kubangan raksasa, hamparan tanah gersang yang bersifat asam.

B. SARAN

Saran yang dapat diberikan dalam tulisan ilmiah ini adalah :

1. Sudah saatnya Pemerintah melihat hutan bukan dari sisi ekonomi saja tetapi seharusnya melihat hutan dari aspek ekonomi, sosial dan lingkungan, sehingga dalam investasi selalu memperhatikan 3 aspek tersebut.
2. Sebaiknya Pemerintah dan DPR melakukan amandemen terhadap Peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumberdaya alam untuk mengurangi konflik dan kerusakan alam yang terjadi saat ini.
3. Pemerintah lebih mengkoordinasikan dalam pembentukan dan pelayanan investasi dalam satu atap agar proses perijinan lebih cepat dan menjamin kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

B U K U

- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Aurelio Peccei dan Daisaku Ikeda, *Sebelum Semuanya Terlambat, Dialog Lingkungan Hidup (Before It Is Too Late)*, diterjemahkan oleh Iskandar, Jakarta : Indira, 1984.
- Bryant, D., Nielsen and Trangle.L., *The Last Frontier Forest : Ecosystem and Economies on the Edege*, World Resources Institute : Washington ,1997
- Cooter, Robert & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Massachusets: Addison-Wesley, 1994. Departemen Kehutanan, *Statistik Kehutanan*, Jakarta : Badan Planologi Kehutanan, 2002.
- Departemen Kehutanan, *Dampak Illegal Logging*, Jakarta : Ditjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, 2003.
- Departemen Kehutanan, *Informasi Umum*, Jakarta : Dephut, 2002.
- Donald Black, *The Behavior of Law*, USA : Academic Press, Inc Orlando Florida, 1976.
- Emil Salim, *Seribu Hari Pertama Orde Baru 1965-1968* dalam buku Sularto (ed) *Menggugat Masa Lalu, Menggagas Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Jakarta : Kompas, 2000.
- Farida, Maria Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta : Kanisius, 2002.

Forest Watch Indonesia, Menambang di Hutan Lindung, Mei-Juli 2003.

Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta : Gadjag Mada University Press, 2002.

Hartono, Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Bandung : Binacipta, 1982.

Henrique, Fernando Cardoso; "Assosiated Depedent Development : Theoritical and Practical Implications", dalam Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta : Gramedia, 2000.

Himpunan Peraturan Tentang Pengendalian Dampak Lingkungan, Jakarta : Pusat Penelitian Sumberdaya Manusia dan Lingkungan, Lembaga Penelitian Universitas Indonesia, 1997.

INFID's *Background Paper on Indonesia's Debt*, INFID Lobby on CGI Meeting, November 2001.

Nagy, Pracas J, *Country Risk, How to Asses, quantify and monitor*, London : Euromony Publications, 1979.

Pamulardi, Bambang, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Cetakan Kedua, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1996.

Roger Cotterrel, *The Sociologi of Law : An Intruduction*, (London : Butterworth & Co Ltd, 1984., p. 23.

Roscoe Pound, "Interpretation of Legal History", WM, W. GAUNT & SONS, INC., Holmes Beach, Florida, USA., 1986. p.143.

Roscoe Pound, *Interpretation of Legal History*, Chapter 7, dikutip dari W. Friedmann, *Legal Theory*, (Terjemahan : *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis & Problematika Keadilan*), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 140-147.

Sembiring, S.F. "Peran Industri Pertambangan Umum Dalam Pengembangan Wilayah" Paper pada Temu Profesi Tahunan V, Perhimpunan Ahli Pertambangan Indonesia, Jakarta, 29 agustus 1996.

Sigit, S, *Sepenggal Sejarah Perkembangan Pertambangan Indonesia*, Jakarta : Yayasan Minergy Informasi Indonesia, 2004.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1994.

Soekanto, Soerjono *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3. Jakarta : Universitas Indonesia, 1986.

Soemarwoto, Otto, *Atur Diri Sendiri Paradigma Baru Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2004.

Soenaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1988.

Wahana Lingkungan Hidup, "Reformasi di Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup", Jakarta, 1999.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia, *Undang-undang tentang Penanaman Modal Asing*, UU No. 1 tahun 1967.

Indonesia, *Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan*, UU No. 5 tahun 1967.

Indonesia, *Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan*, UU No. 11 tahun 1967.

Indonesia, *Undang-undang tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, UU No. 5 tahun 1990.

Indonesia, *Undang-undang tentang Kehutanan*, UU No. 41 tahun 1999.

Indonesia, *Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 22 tahun 1999.

Indonesia, *Undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, UU No. 25 tahun 1999.

Indonesia, *Undang-undang tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004*, UU No. 25 Tahun 2000.

Indonesia, *Undang-undang tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, UU No. 5 Tahun 1990, LN. No. 49 . TLN No. 3419.

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan*, UU No. 5 Tahun 1967 .

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan*. PP No. 34 Tahun 2002.

Indonesia, *Keputusan Menteri Kehutanan No. 55/Kpts-II/1994 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan*. Tahun 1994.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan terhadap Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan*

Sumber Lain

Bisnis Indonesia, Selasa, 30 Juli 2002.

Bisnis Indonesia, Selasa, 17 September 2002.

Bisnis Indonesia, Kamis, 12 Desember 2002.

Bisnis Indonesia, Sabtu, 11 Januari 2003

Bisnis Indonesia, 5 Juni 2002.

Bisnis Indonesia, 13 Juni 2002.

Jawa Pos, 6 Januari 2002.

Kompas, 26 Agustus 2002.

Kompas Agustus 2002.

Kompas, 26 Juli 2002.

Kompas, 24 April 2002.

Kompas, 25 Juni 2000.

Kompas, 24 April 2002.

Kompas, 7 Maret 2001.

Media Indonesia, 7 Oktober 2000.

Media Indonesia, 27 Maret 2000.

Media Indonesia, 3 Maret 2000.

Media Indonesia,, 25 April 2000.

Republika, Senin 19 Agustus 2002.

Republika, 13 Mei 2002.

Republika, 20 Agustus 2002.

Suara Pembaharuan,, 24 Mei 2000.

Tempo Interaktif, 4 September 2001.

Tempo, 6 Januari 2002.